



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

PROCESSO: 007.00029287/2025-29
INTERESSADO: Secretaria de Agricultura e Abastecimento
PARECER: CJ/SAA n.º 158/2025
EMENTA:

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. Contratações futuras de serviços não contínuos de agenciamento sistematizado de viagens corporativas, com emissão de passagens aéreas nacionais e internacionais. Decreto estadual nº 53.546/2008, detalhado pela Resolução SGP nº 10/2013, que vincula a contratação pretendida por meio de constituição de ata de registro de preços. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. Recomendação de utilização da minuta-padrão de edital de pregão eletrônico objetivando a constituição de sistema de registro de preços para a Lei federal nº 14.133/2021 e da minuta-padrão para contratação de serviços não contínuos. Vigência contratual na forma do artigo 105, da Lei nº 14.133/2021. Decreto federal nº 11.462/2023. Recomendações. Viabilidade condicionada.

Senhora Procuradora do Estado Chefe,

1. Trata-se de procedimento preparatório para a instauração de licitação na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, do tipo menor preço unitário, objetivando o “Registro de preços para contratações futuras de empresa para serviço de agenciamento de passagens aéreas para fins de viagens corporativas nacionais e internacionais”.

2. Da instrução dos autos no SEI, destaco os seguintes documentos de interesse para a análise em questão:

- a. Despacho de designação da equipe de planejamento da contratação (0078969465)
- b. Certificado da Pregoeira (0078977425)
- c. Consulta de Intenção de Registro de Preço - IRP (0078984732)
- d. Matriz de Gerenciamento de Riscos nº 41/2025 (0078997040)
- e. Pesquisa de Preço (0078998008)
- f. Planilha de Pesquisa de Preços (0078998319)
- g. Justificativa da Pesquisa de Preço (0078999682)
- h. Documento de Divulgação da IRP (0079331097)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- i. Documento de Resumo da IRP (0079333993)
- j. Informação da Divulgação da IRP (0079365538)
- k. Documento de Orientações sobre a IRP (0079416713)
- l. Minuta do Edital e Anexos (0079427131)
- m. Declaração de utilização de minutas padronizadas (0079428057)
- n. Cota CJ/SAA nº 54/2025 (0080083930)
- o. Documento de Formalização da Demanda nº 249/2025 (0082741041);
- p. Estudo Técnico Preliminar nº 85/2025 (0082761777);
- q. Termo de Referência nº 111/2025 (0082762437);
- r. Planilha de Pesquisa de Preços (0082770011);
- s. Justificativa da Pesquisa de Preço (0082770495);
- t. Justificativa de Quantitativos para Contratação (0082776999);
- u. Documento IRP Prolongada (0082782154);
- v. Despacho da autoridade (0082782446);
- w. Edital do Pregão Eletrônico (0082788946);
- x. Declaração de utilização de minutas padronizadas (0082789678);
- y. Despacho de Encaminhamento da Divisão de Gestão de Registro de Preços em resposta à Cota CJ/SAA nº 54/2025 (0082798680);
- z. Despacho de Encaminhamento do Sr. Subsecretário de Gestão Corporativa em resposta à Cota CJ/SAA nº 54/2025 (0082800898).

3. Por meio do Despacho SEI 0082800898, o Sr. Subsecretário de Gestão Corporativa aprovou as justificativas apresentadas pela área técnica, a minuta de edital e demais documentos necessários à constituição da ata de registro de preços por pregão eletrônico e, ao fim, encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídica para análise e emissão de parecer, essencial à viabilidade do procedimento.

É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

4. Inicialmente, saliento que a análise deste processo está adstrita ao aspecto jurídico, na medida em que não constitui atribuição desta Consultoria o exame de questões de ordem técnica.

5. A prestação de serviços de emissão de passagens aéreas possui, no âmbito estadual, regramento estrito e detalhado, sendo vinculante a todos do Poder Executivo estadual a contratação dos serviços sob a forma de agenciamento sistematizado de viagens corporativas e seguindo o estabelecido em decreto regulamentar.

6. O Decreto estadual nº 53.546/2008, em sua redação atualizada, juntamente com o Decreto estadual nº 59.327/2013 cc Decreto nº 66.017/2021,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

estabelecem que a Secretaria de Gestão e Governo Digital exerce os atos de controle, gerenciamento, monitoramento e avaliação da aquisição de passagens aéreas, segundo regulamento próprio, o qual está estabelecido por meio da Resolução SGP nº 10/2013.

7. Em razão das diversas reorganizações administrativas ocorridas desde a edição do referido decreto, aparentemente (uma vez que não há expressa menção ao tema, como havia nos decretos anteriores), esse gerenciamento é atribuição da Secretaria de Gestão e Governo Digital, por interpretação do **Decreto nº 69.052/2024**.

8. O Decreto nº 53.546, de 13 de outubro de 2008 estabeleceu que as aquisições de passagens aéreas devem ser feitas mediante o Sistema de Registro de Preços (art. 4º) e incumbiu a referida Secretaria de seu gerenciamento (art. 5º), competência essa atualmente atribuída à Secretaria de Gestão e Governo Digital, *verbis*:

“Artigo 4º - A aquisição de passagens aéreas far-se-á mediante o Sistema de Registro de Preços - SRP, sob gerenciamento da Secretaria de Gestão Pública.

Artigo 5º - Fica a Secretaria de Gestão Pública responsável pelo gerenciamento do Sistema de Registro de Preços - SRP, incumbida de praticar os atos de controle e administração nos termos da regulamentação vigente, bem como pelo sistema de acompanhamento, avaliação e monitoramento de aquisição de passagens aéreas.

Artigo 6º - As Secretarias de Estado, as Autarquias e as Fundações estaduais, como órgãos e entidades participantes, devem desenvolver as atribuições relativas ao Sistema de Registro de Preços - SRP previstas na legislação”.

9. No modo em que redigido, o decreto não deixou margem de interpretação à Administração ao estabelecer o comando imperativo de realização da aquisição de passagens aéreas pelo sistema de registro de preços. Ao assim estabelecer, fixou, também, a natureza do serviço como não contínuo para o Poder Executivo estadual. E atribuiu à Corregedoria Geral da Administração, atual Controladoria Geral do Estado, a fiscalização do cumprimento do decreto.

10. A Resolução SGP nº 10/2013 dispõe o seguinte:

Artigo 1º - Ficam estabelecidos procedimentos, normas, diretrizes e políticas para utilização de passagens aéreas no âmbito da Administração Direta, Autárquica e



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Fundacional do Estado de São Paulo, visando o aperfeiçoamento da gestão das despesas decorrentes.

Artigo 2º - Para os fins desta Resolução, considera-se:

I - Interessado – servidor que realizará a viagem;

II - Autorizador – superior imediato que aprovará a realização da viagem.

[...]

IV – Gestor do contrato – servidor designado por cada órgão participante contratante do Sistema de Registro de Preços, responsável pela execução e acompanhamento do contrato celebrado com a agência de viagens corporativas beneficiária da Ata de Registro de Preços;

V – Sistema de Gestão de Viagens Corporativas – sistema de tecnologia da informação a ser disponibilizado pela agência de viagens corporativas, dotado de funcionalidades que observem os procedimentos, normas, diretrizes e políticas definidas por esta Resolução;

[...]

Artigo 4º - A emissão, reemissão e cancelamento de passagens aéreas deverão ser feitas exclusivamente por meio do Sistema de Gestão de Viagens Corporativas, que contemplará a política de viagens, diretrizes e parâmetros estabelecidos nesta Resolução.

Parágrafo único - Em casos excepcionais, as emissões que necessitarem ser realizadas sem observância aos parâmetros aqui estabelecidos deverão ser devidamente justificadas pelo interessado e aprovadas pelo Autorizador.

Artigo 5º - A política de viagem seguirá os seguintes parâmetros:

I – Aquisição de passagens aéreas pela melhor tarifa, segundo o critério do menor preço;

II - Antecedência mínima de cinco dias para emissão de passagens aéreas;

III - Antecedência mínima de dois dias para reemissão e cancelamento de passagens aéreas;

IV - Inexistência de preferência por companhia aérea.

Artigo 6º - São procedimentos básicos para a emissão de passagens aéreas:

I – Diante da necessidade de realizar uma viagem, o servidor interessado deverá, com a antecedência necessária, observado o prazo de que trata o inciso II, do artigo 5º desta Resolução, enviar, por meio do Sistema de Gestão de Viagens Corporativas, a informação completa da demanda de viagem e a respectiva justificativa ao Autorizador, para que este decida sobre o deferimento, utilizando campo específico do sistema para este fim;

II – Sinalizado o deferimento da viagem pelo Autorizador, o Sistema de Gestão de Viagens Corporativas enviará à Diretoria Administrativa o comunicado com os respectivos dados quanto ao destino, data e horário do compromisso, para que, por intermédio de servidor cadastrado no sistema, efetive a emissão da passagem aérea de acordo com a política de viagem definida no artigo 5º desta Resolução;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

III - A agência de viagens corporativas contratada validará todos os passos do processo, pelo Sistema de Gestão de Viagens Corporativas, registrando as informações para consolidação do banco de dados em forma de B.I. (Business Intelligence), o qual servirá de suporte para emissão dos relatórios gerenciais.

Artigo 7º - O Governador, os Secretários de Estado e o Procurador Geral do Estado poderão realizar viagem internacional em **classe executiva**, em quaisquer trechos voados.

Artigo 8º - Não devem viajar no mesmo voo mais de 4 (quatro) servidores da mesma área e/ou departamento, em conformidade com as recomendações internacionais de órgãos de segurança corporativa.

[...] (grifei)

11. Há que se notar que constitui medida de redução de despesas prevista no artigo 1º, inciso III, do Dec. 59.327/2013 a adesão ao serviço sistematizado de viagens corporativas da Secretaria de Gestão e Governo Digital, de conformidade com o regramento infralegal previsto na Resolução SGP nº 10/2013.

12. Portanto, recomendo formalização, junto ao Grupo Técnico de Gestão de Aquisição de Passagens Aéreas, da SGGD, para o prosseguimento regular do presente feito, nos termos do artigo 5º do Dec. 53.546/2008^[1], do artigo 50, VII, do Decreto nº 66.017/2021 e do artigo 11 da sobredita Resolução, inclusive quanto à competitividade dos preços à vista das pesquisas por eles conduzidas.

13. No tocante ao ETP e ao Termo de Referência, recomendo ao órgão técnico responsável o necessário cuidado na especificação do objeto da licitação, de modo a atender ao interesse da Administração, sem frustrar o caráter competitivo do certame.

14. Esse alerta é enfatizado, uma vez que se prevê a contratação de “serviços correlatos” (item 2 do ETP SEI 0082761777 e item 5.2 do TR SEI 0082762437), indicando como possibilidade de cotação de seguros-viagem. Fato é que esses serviços correlatos merecem ser cotados, a não ser que se especifique que sua contratação se dará em procedimento separado, justificando-se convenientemente. Recomendo seja complementada a instrução dos autos com (i) Tabela de Tarifas Aeroportuárias e de Navegação Aérea da INFRAERO; (ii) pesquisa de preços de seguro de viagem e **detalhamento imprescindível dos aludidos “serviços correlatos”**, com as respectivas cotações, procedendo aos ajustes correspondentes no ETP, no termo de referência, na pesquisa de preços e na manifestação da autoridade competente para autorizar o certame, que deverão ser promovidos como condição de prosseguimento do procedimento.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

15. Demais disso, sempre imperiosa a justificativa dos quantitativos de passagens aéreas indicados pela Administração. A Pasta justifica nos autos os quantitativos de viagens aéreas nacionais e internacionais (0082770495 e 0082776999), nos seguintes termos:

O levantamento dos quantitativos de passagens aéreas nacionais e internacionais foi elaborado com base nas demandas efetivamente registradas nos exercícios de 2023 e 2024, além de quantitativos utilizados no presente exercício de 2025.

Conforme consta nos autos, e devidamente anexado ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi encaminhada solicitação à área de Contratos para a realização desse levantamento, acompanhada do envio dos contratos pertinentes e das planilhas contendo o demonstrativo detalhado das informações. (SEI 0082770495. grifei)

A presente justificativa fundamenta-se na análise histórica de consumo de passagens aéreas no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e na projeção de demandas futuras em razão das atividades institucionais planejadas.

*Com base nos registros do último biênio, observa-se a utilização de **88 passagens nacionais em 2024** e de **97 para 2025**, além da contratação de **16 passagens internacionais em 2024** e estimativas de novas solicitações internacionais ao longo de 2025. Esses dados refletem um crescimento gradual das demandas, acompanhando a ampliação das ações estratégicas da SAA, que incluem:*

Fiscalizações em campo e acompanhamento de políticas públicas em todas as regiões do Estado;

Participação em feiras, eventos técnicos e missões internacionais, visando o fortalecimento das cadeias produtivas do agronegócio paulista;

Reuniões e representações institucionais junto a órgãos federais, organismos internacionais e parceiros do setor privado;

Expansão dos programas de incentivo à agricultura familiar, modernização de equipamentos e fortalecimento logístico de abastecimento.

*Em razão do cronograma previsto para o próximo ano, que contempla a intensificação de projetos estratégicos, rodadas de negociações internacionais, participação em fóruns de sustentabilidade, ações voltadas à transição energética no agronegócio, além do acompanhamento de contratos e convênios em execução, projeta-se a necessidade de **300 passagens nacionais e 30 passagens internacionais** para garantir a efetividade das atividades.*

Essa quantidade visa atender ao planejamento orçamentário e operacional da SAA, conferindo previsibilidade e segurança para a execução das agendas. O quantitativo proposto, embora superior ao realizado nos últimos dois anos, considera a retomada plena de atividades presenciais pós-pandemia, o aumento das demandas por representações institucionais e o alinhamento da Secretaria com as metas estratégicas do Governo do Estado.

Dessa forma, a contratação dos quantitativos estimados se mostra necessária e proporcional às atribuições da SAA, permitindo que as equipes técnicas desempenhem suas funções com eficiência, assegurando a execução dos projetos prioritários para o setor agrícola e de abastecimento.

OBS: Importa esclarecer que a contagem das passagens é feita por trecho emitido, de modo que um deslocamento de ida e volta, com eventuais conexões, gera múltiplas emissões. Assim, o número de bilhetes não corresponde diretamente ao número de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

viagens realizadas, mas ao total de trechos necessários para atender às agendas previstas.

16. Não localizei nos autos os contratos com as informações acerca do biênio anterior, os quais constam dos anexos às mensagens que se encontram no documento SEI 0082761777, de modo que recomendo a instrução do processo com cópia do contrato de prestação de serviços de agenciamento correspondente à contratação anterior, cópia do edital de pregão eletrônico e respectiva ata de registro de preços.

17. Recomendo, também, seja incluído o “*cronograma previsto para o próximo ano, que contempla a intensificação de projetos estratégicos, rodadas de negociações internacionais, participação em fóruns de sustentabilidade, ações voltadas à transição energética no agronegócio, além do acompanhamento de contratos e convênios em execução*”, conforme consta do documento SEI 0082776999, o qual aponta um incremento bastante significativo entre a demanda por passagens até então utilizadas e as previstas neste processo.

18. Lembro não ser permitida a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais, conquanto no caso em análise sejam estimados.

19. Para justificar a deflagração de novo certame, mesmo sem a obrigatoriedade de contratar como na hipótese do sistema de registro de preços, entendo necessário que a Administração apresente documentos que demonstrem as razões que efetivamente indicam a necessidade da constituição de nova Ata.

20. Registre-se que nova contratação somente poderá ser efetuada depois do efetivo cumprimento do contrato em vigor, devendo ser previamente avaliada a possibilidade de seu aditamento, no limite legal permitido.

21. Constam dos autos (SEI 0078998008, 0078998319, 0078999682, 0082770011 e 0082770495) pesquisas de preços onde há valores para a taxa de transação (Fee), tendo por parâmetro os valores praticados nos contratos celebrados pelos demais órgãos da Administração pública nos últimos doze meses e valores obtidos no Painel de Preços, do Governo Federal, para comprovação de seu vínculo com a realidade do mercado atual.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

22. A demanda está justificada nos seguintes termos (SEI 0082782446):

A solicitação em questão se justifica haja vista que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, com sede na cidade de São Paulo – SP, possui diversas unidades subordinadas em diferentes localidades, abrangendo todos os municípios paulistas, e tal contratação tem como finalidade o atendimento às demandas de deslocamento desta Secretaria e demais órgãos participantes, bem como para atender às necessidades de agenciamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, em atividades de interesse público, de eventos e em circunstâncias que determinem a necessidade de deslocamentos aéreos de autoridades como Secretário Estadual, Secretário Executivo, Chefe de Gabinete e servidores da pasta, no exercício de suas funções, conforme demanda de compromissos institucionais.

23. O exame do mérito da proposta está circunscrito à esfera do poder discricionário do administrador, dentro da legalidade, sendo, portanto, de exclusiva responsabilidade da Pasta avaliar a necessidade que enseja a prestação de serviços de agenciamento sistematizado de viagens corporativas. Cabe-me assinalar que não vislumbro ilegalidade na justificativa apresentada, a qual foi, ademais, acolhida pela autoridade competente.

24. O Sistema de Registro de Preços - SRP está previsto nos artigos 82 a 86 da Lei federal nº 14.133/2021, os quais estipulam regras específicas para o edital de licitação, a obrigatoriedade de cumprimento da ata de registro de preços pelo fornecedor e a faculdade de contratação pela Administração, o prazo de vigência da ata e sua prorrogação, a possibilidade de contratação de bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia, o procedimento público de intenção de registro de preços pelo órgão ou entidade gerenciadora, a possibilidade de utilização nas hipóteses de contratação direta visando à aquisição de bens e serviços, observadas as condicionantes e especificidades de cada um desses itens na legislação.

25. O artigo 6º da Lei federal nº 14.133/2021 traz as definições relativas ao sistema de registro de preços, a saber:

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - ata de registro de preços: 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;

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

(...).

26. Em seu artigo 78, a Lei federal nº 14.133/2021 estabelece o sistema de registro de preços como procedimento auxiliar das licitações e contratações, prevendo em seu §1º que este deverá obedecer a “critérios claros e objetivos definidos em regulamento”.

27. Não tendo ainda sido estabelecido o procedimento do sistema de registro de preços em regulamento estadual, aplica-se transitoriamente o Decreto federal nº 11.462/2023, que regulamentou o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por força do disposto no artigo 1º^[2] do Decreto nº 67.608/2023, que dispõe sobre a aplicação transitória de regulamentos federais enquanto não houver regulamentação estadual específica, com as condições previstas no artigo 2º^[3].

28. O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (artigo 3º do Decreto federal nº 11.462/2023):

(...)

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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.

(...).

29. Vê-se que o caso em análise se amolda ao disposto nos incisos I e V do artigo 3º, acima transcrito.

30. Nos termos do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021 e artigo 9º do Decreto federal nº 11.462/2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a realização de procedimento público de Intenção de Registro de Preços – IRP, a fim de possibilitar a participação de outros órgãos da Administração Pública na futura ata de registro de preços.

31. Será dispensável esse procedimento se o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (artigo 86, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021 e artigo 9º, § 2º, do Decreto federal nº 11.462/2023). Observa-se que o “caput” do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021 utiliza o verbo “deverá” ao tratar da realização do IRP, levando à interpretação de que a dispensa somente será possível quando o objeto da contratação for de interesse apenas do órgão contratante. No caso em exame, houve a adoção do procedimento público de IRP, conforme documentos SEI 0078984732 e 0079416713.

32. O artigo 10 do Decreto federal nº 11.462/2023 ainda estabelece a obrigatoriedade de prévia consulta às IRPs em andamento, com a deliberação a respeito da conveniência de sua participação, providência que se recomenda seja adotada pela origem para cumprimento do comando legal e regulamentar.

33. Reitero, ainda, que, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 53.546/2008, “a aquisição de passagens aéreas far-se-á mediante o Sistema de Registro de Preços – SRP, sob gerenciamento da Secretaria de Gestão Pública”, Pasta que, por influxo do artigo 5º do mesmo decreto, foi “incumbida de praticar os atos de controle e administração nos termos da regulamentação vigente, bem como pelo sistema de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

acompanhamento, avaliação e monitoramento de aquisição de passagens aéreas”. Como se vê, a escolha pelo SRP está posta por escolha do Governador, por meio do decreto regulamentar.

34. A Secretaria de Gestão e Governo Digital deverá ser consultada pela Pasta acerca da existência de ata de registro de preços gerenciada pela Coordenadoria de Gestão.

35. Os demais requisitos legais previstos na legislação acima mencionada serão abordados no decorrer deste opinativo jurídico.

36. A opção pelo pregão eletrônico, como modalidade de licitação, nos parece, em tese, adequada, nos termos do disposto no artigo 6º, inciso XIII, e no artigo 29, *caput*, ambos da Lei federal nº 14.133/2021, na medida em que a prestação de serviços objeto da contratação fora qualificada como de natureza comum no Estudo Técnico Preliminar (0082761777) e no item 1.2 do Termo de Referência (0082762437), e objetivamente definidos nesse termo.

37. Por força do disposto no artigo 6º, inciso XL, da NLLC, a almejada aquisição deverá ser, obrigatoriamente, licitada através da modalidade pregão, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. No caso, a Edital (0082788946) optou pelo critério de julgamento pelo menor preço unitário e total do grupo, sendo eleito o modo de disputa aberto.

38. A autoridade competente para deflagrar o certame licitatório, considerando o valor estimado para a contratação, decorre do artigo 3º do Decreto nº 47.297/2002, cujas regras podem ser consideradas recepcionadas pela Lei federal nº 14.133/2021, nos termos do seu artigo 189 e do despacho da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, que aprovou o Parecer CJ/SAP nº 24/2024. Dispõe o decreto o seguinte:

Artigo 3º - Compete ao Secretário de Estado, ao Procurador Geral do Estado, ao Superintendente de Autarquia, ao Chefe de Gabinete e aos dirigentes de unidades orçamentárias, nas licitações realizadas na modalidade de pregão cujo valor estimado da contratação seja igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

I - autorizar a abertura da licitação, justificando a necessidade da contratação;

II - definir o objeto do certame, estabelecendo:

- a) as exigências da habilitação;
- b) as sanções por inadimplemento;
- c) os prazos e condições da contratação;
- d) o prazo de validade das propostas;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- e) os critérios de aceitabilidade dos preços;
 - f) o critério para encerramento dos lances.
- III- justificar as condições de prestação de garantia de execução do contrato;
- IV - designar o pregoeiro e os membros de sua equipe de apoio;
- V - decidir os recursos interpostos contra ato do pregoeiro;
- VI - adjudicar o objeto da licitação, após a decisão dos recursos;
- VII - revogar, anular ou homologar o procedimento licitatório.
- Parágrafo único - Nos pregões cujos valores estimados sejam inferiores ao limite fixado no caput deste artigo, a competência é dos dirigentes das unidades de despesa.

39. Assim, enquanto não editado decreto regulamentar explicitando as competências para o exercício das atividades previstas na Lei federal nº 14.133/2021, deverão ser observados os decretos que tratam da organização administrativa e os que regulamentam as competências para os atos relativos a licitações e contratos regidos pela Lei federal nº 8.666/1993.

40. Nesse contexto, recomendo à Pasta que se certifique da competência legal para a autorização e demais atividades previstas na LLC, em cotejo com a organização administrativa prevista nos Decretos estaduais n. 69.664/2025 e 69.862/2025, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

41. No caso em exame, o despacho da autoridade competente atende, em linhas gerais, os requisitos do artigo 3º do Decreto nº 47.297/2002, cabendo sua adequação depois das retificação/complementação recomendadas neste parecer, seguindo a utilização da minuta padronizada para a constituição de Ata de Registro de Preços disponibilizada no toolkit do site compras.sp.gov.br, da declaração de utilização de minutas padronizadas e o preenchimento do anexo relacionando as alterações promovidas.

42. Cumpre destacar, com relação à designação do pregoeiro e equipe de apoio, que a Lei federal nº 14.133/2021 estabeleceu os requisitos para tal fim no artigo 8º, introduzindo o agente de contratação e a comissão de contratação e mantendo a designação de pregoeiro para o agente responsável pela condução do pregão (artigo 6º, incisos L e LX^[4], e artigo 8º, §5º^[5]). Já o artigo 9º estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, que se estendem aos integrantes da equipe de apoio e a outras pessoas, na forma disciplinada no § 2º do dispositivo legal em comento.

43. No Estado de São Paulo, foi editado o Decreto nº 68.220/2023, que regulamenta o §3º do artigo 8º da Lei federal nº 14.133/2021, para disciplinar a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

gestores e dos fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.

44. Ressalte-se que, a despeito do inciso L do artigo 6º da NLLC mencionar que o julgamento das licitações deve ser feito por comissão de contratação, na realidade tal situação se aplica apenas no que diz respeito à modalidade de licitação denominada “diálogo competitivo”, nos termos do artigo 32, §1º, inc. XI, da NLLC, bem como dos artigos 13 e 14, inc. II, do Decreto nº 68.220/2023.

45. Dessa forma, tratando-se de licitação na modalidade pregão, ao agente de contratação cumprirá executar as atribuições relacionadas no artigo 9º do Decreto nº 68.220/2023, valendo ressaltar que, como indica o artigo 6º do mencionado decreto, o agente de contratação, nas licitações na modalidade pregão, será designado pregoeiro e a ele competirá a direção e o julgamento do certame, auxiliado pela equipe de apoio. De ver-se, ainda, que o parágrafo único do referido artigo 9º estabeleceu que “na modalidade pregão para sistema de registro de preços, caberá ao pregoeiro receber, examinar e julgar documentos relativos ao procedimento auxiliar da licitação”.

46. No caso em análise, a autoridade competente, por meio de despacho (SEI 0082782446), designou a equipe de apoio, bem como a pregoeira desta licitação. A equipe de planejamento fora designada em despacho anterior (0078969465), cumprindo os requisitos previstos no artigo 7º da NLLC, assim como a observância das disposições do Decreto nº 68.220/2023.

47. Nos termos do artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve se compatibilizar com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do art. 12 da referida lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias. Essa fase preparatória deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

48. O “caput” do referido artigo 18 estipula os elementos essenciais da fase preparatória da licitação, a saber:

Art. 18 (...)

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;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- 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.

49. O **Plano de Contratações Anual – PCA**, a que se refere o “caput” do artigo 18 da NLLC, está regulamentado, no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 67.689/2023, cujo artigo único da disposição transitória estabelece ser facultativa a elaboração do plano no ano de 2023, tornando-se obrigatória a partir do ano subsequente. No caso concreto, há indicação nos autos a respeito do PCA e PNCP para o exercício de 2026, conforme documento SEI 0082762437, o qual justifica a inclusão posterior devido a demandas não previstas à época do PCA de 2025.

50. O **Estudo Técnico Preliminar – ETP** foi definido no artigo 6º, inciso XX, da NLLC e no artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 68.017/2023, e configura o documento que evidencia o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

51. O documento deverá conter os elementos indicados no artigo 18, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021 c.c. o artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023, compilados e relacionados a seguir:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração, observadas as disposições do artigo 16 do Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023;
- III - 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;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de 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 Administração;
 - 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; e
 - d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;
- 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, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

52. O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII acima citados e, quando não contemplar os demais elementos previstos, será necessária a apresentação das devidas justificativas, conforme exigência veiculada no §2º do artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021.

53. O Decreto nº 68.017/2023, que regulamenta o ETP no âmbito estadual, detalha os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização da ferramenta informatizada Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para a elaboração dos ETPs pelos órgãos, com a observância dos procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no mencionado portal. No caso, houve a utilização do referido sistema digital, conforme documento SEI 0082782446.

54. De ver-se que o artigo 3º do Decreto nº 68.017/2023 dispõe que o ETP deverá “ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o §1º do artigo 2º (...)”, que, por sua vez, estabelece que as “funções de requisitante e de área técnica poderão ser desempenhados pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado (...)”. **Recomenda-se**, assim, que a Pasta se assegure de que tais diretrizes foram observadas nestes autos.

55. A atual lei de licitações e contratos prevê como princípio e objetivo específico da disciplina nela constante a observância ao desenvolvimento sustentável.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

56. A ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, disponibiliza o Inventário das estimativas de emissões de poluentes que afetam a qualidade do ar local e gases de efeito estufa – GEE da aviação civil brasileira, bem como o diagnóstico dos aeroportos nacionais mais sustentáveis sob os aspectos da governança, consumo de recursos e gestão das emissões e do ruído aeronáutico (disponíveis em www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/meio-ambiente/inventario-nacional-de-emissoes-atmosfericas-da-aviacao-civil e [/aeroportos-sustentaveis](https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/meio-ambiente/aeroportos-sustentaveis), respectivamente).

57. Ainda que o quantitativo de passagens aéreas seja estimado, reputo aconselhável considerar, no item 14 do ETP, a identificação dos possíveis impactos ambientais e o planejamento da contratação de modo a contemplar práticas mais sustentáveis e suas respectivas medidas mitigadoras, forte no artigo 5º, incisos II e XII, do Decreto 68.017/2023 e artigos 5º, 11, IV e 18, XII, da Lei 14.133/2021.

58. Ressalta-se que os aspectos técnicos que levaram à conclusão de que a prestação de serviços almejada é a opção que melhor atende às necessidades da Pasta não estão inseridos na presente análise. Sob o aspecto formal, **recomendam-se as seguintes adequações no ETP (0082761777):**

a) em relação aos requisitos da contratação, recomenda-se a indicação das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação e a observância ao quantitativo legal, especialmente em razão da expressão “outros serviços correlatos”, que deverá ser devidamente especificada, na medida em que vedada a licitação com objeto genérico, em qualquer de suas partes.

b) Acerca da ‘Estimativa das Quantidades a serem Contratadas’, conforme item 7 do ETP, reforça-se o quanto disposto neste Parecer, itens 15, 18 e 19.

c) Reiteram-se as recomendações constantes no item 14 do Parecer.

59. O documento “**Matriz de Gerenciamento de Riscos 41/2025**” (SEI 0078997040) contém a identificação de possíveis riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, com indicação da causa, do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência, não cabendo a este órgão jurídico analisá-lo.

60. Registro que a análise de riscos prevista no artigo 18, X, da Lei federal nº 14.133/2021 não se confunde com cláusula de matriz de risco prevista no



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

artigo 22 do mesmo diploma. Assim, por conta da definição prevista no inciso XXVII do artigo 6º, recomenda-se que o documento não seja nomeado como “matriz de risco”.

61. No tocante à cesta de preços atinente ao **valor estimado para a contratação** – que abrange apenas a “taxa de transação” – recomenda-se que a Pasta se assegure de que os preços pesquisados atendem ao comando do §2º do artigo 3º, do Decreto nº 67.888/2023, que dispõe que “as contratações pesquisadas deverão estar, preferencialmente, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital”.

62. No que se refere ao valor a ser despendido com as passagens aéreas – que não figurará na ata de registro de preços nem no contrato a ser celebrado, mas será empenhado e pago à empresa contratada –, recomendo a observância do Decreto nº 67.888/2023, notadamente do artigo 3º, que estabelece as diretrizes e parâmetros para a definição do valor estimado.

63. A elaboração do **Termo de Referência** deve observar as disposições do Decreto nº 68.185/2023, que determina a utilização do Sistema TR Digital e estabelece, no caput do artigo 3º, que “o TR, a partir do Estudo Técnico Preliminar – ETP, se elaborado, definirá o objeto para atendimento **da necessidade**”. O artigo 6º do referido decreto indica o conteúdo a ser registrado no Sistema TR Digital, a saber:

Artigo 6º - Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, contemplando quesitos de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, e preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, nos termos de regulamento estadual, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação, caso justificada, de autorização de subcontratação parcial do serviço ou do fornecimento, acompanhada da descrição acerca da capacidade técnica a ser exigida para cada parcela, observado o disposto no § 6º deste artigo;
- d) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- e) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, consistente na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto e, quando for o caso, o custo total de posse de que trata o § 4º do artigo 5º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do artigo 36 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023, 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;

X - adequação orçamentária, dispensando-se a respectiva reserva quando se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º - Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, nos termos do disposto no artigo 8º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023:

1. a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II deste artigo, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

2. o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade e às leis orçamentárias.

§ 2º - Para os fins da alínea “b” do inciso I deste artigo na hipótese de objeto não padronizado pelo Estado de São Paulo, poderá ser utilizado o catálogo eletrônico de padronização instituído pelo Poder Executivo Federal, na forma disposto no artigo 2º do Decreto nº 68.021, de 11 de outubro de 2023 do Estado.

§ 3º - Deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, que conterão os elementos previstos neste artigo.

§ 4º - A não utilização dos modelos de que trata o § 3º deste artigo deverá ser precedida de justificativa formal, a qual será anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do artigo 19 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 5º - A referência de que trata o inciso II deste artigo será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital.

§ 6º - Fica vedada a subcontratação total, de parcelas consideradas de maior relevância técnica ou de valor mais significativo do objeto, ressalvado o disposto no § 9º do artigo 67 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

64. Observa-se também que são vedadas especificações do objeto que, por impertinentes, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º da Lei federal nº 14.133/2021). Portanto, deverão ser adotadas as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

65. De acordo com o artigo 10 do Decreto nº 68.021/2023, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras (em cumprimento aos termos do inciso II do artigo 19 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021), nas licitações cujo critério de julgamento seja o menor preço, a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional. Aplica-se a disciplina às hipóteses em que o objeto a ser licitado já conste de item padronizado compondo o catálogo eletrônico.

66. Verifica-se que o Termo de Referência juntado aos autos (0082762437) fora elaborado com o modelo mais atualizado disponível no toolkit do sítio ‘compras.sp.gov.br’ (11/6/2025), utilizando também o Sistema TR Digital e o conteúdo do TR estabelecido no Manual do Sistema Digital do Portal de Compras do Estado, conforme documento SEI 0082782446, para cabal atendimento do §1º do artigo 1º do Decreto nº 68.185/2023.

67. O Termo de Referência deve observar o modelo disponibilizado no Portal de Compras do Governo do Estado de São Paulo, e deve atentar aos seguintes aspectos:

- a) item 5.2 e 5.2.3, ‘h’ – Reiteram-se as recomendações deste Parecer, item 14.
- b) o item 5.6 faz referência aos canais de atendimento que deverão ser disponibilizados aos usuários responsáveis, para a solicitação de alteração ou emissão de bilhetes (telefone fixo, celular, central de telefonia, whatsapp). Recomendo que a utilização desses canais seja sempre seguida da formalização por email, a fim de deixar documentado o teor do pedido e evitar falhas inesperadas e indesejadas e, com maior ênfase, os pedidos de remarcação e cancelamento, que deverão ser expressos no termo de referência, com previsão de sempre se realizarem por escrito, gerando, em todos os atos, os respectivos comprovantes a serem enviados ao Contratante via correio eletrônico, bem como permitir as respectivas impressões, sem prejuízo do Relatório previsto no item 5.9;
- c) especificar o prazo previsto no item 8.3.

68. No que se refere à tributação dos serviços, sugiro inclusão de subitem na cláusula 11, em razão do recente entendimento estabelecido no **Parecer PAT nº 06/2025**, aprovado pela Sra. Procuradora Geral do Estado, no sentido de que devem ser emitidas notas separadas quanto às receitas próprias da contratada, pela



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

intermediação e a cada prestador de serviço (valor do bilhete aéreo, seguro viagem, tarifa de embarque):

“EMENTA: IRRF. PERSE - PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS - LEI FEDERAL Nº 14.148/2021. PASSAGENS AÉREAS. Contrato de prestação de serviços de gerenciamento sistematizado de viagens corporativas. Intermediação de serviços. Emissão de faturas separadas em relação às receitas próprias da contratada (valor cobrado pela intermediação) e a cada prestador de serviço quanto às respectivas receitas próprias (valor do bilhete de passagem aérea, tarifa de embarque, ...), conforme procedimento previsto no art. 12, §1º, II, da IN/RFB nº 1.234/2012. Precedente: Parecer PAT nº 19/2023. O benefício fiscal do PERSE, e, portanto, a não retenção na fonte do Imposto sobre a Renda (IRRF) aplica-se apenas às receitas próprias de empresas habilitadas a usufruírem do aludido benefício fiscal.”

69. Merece destaque a menção ao entendimento de que fica dispensada a retenção do imposto de renda na fonte, quando aplicável o benefício previsto na Lei federal nº 14.148/2021 (agências de viagem que já exerciam a atividade em 18 de março de 2022, regularizada nessa data perante o CADASTUR e com código CNAE com atividade econômica no setor como atividade principal ou preponderante e cumprido o requisito previsto no artigo 4B da Lei), uma vez que prevê o artigo 4º da Lei o seguinte:

Art. 4º Ficam reduzidas a 0% (zero por cento) pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contado do início da produção de efeitos desta Lei, as alíquotas dos seguintes tributos, incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos abrangendo as seguintes atividades econômicas, com os respectivos códigos da CNAE: hotéis (5510-8/01); apart-hotéis (5510-8/02); serviços de alimentação para eventos e recepções - bufê (5620-1/02); atividades de exibição cinematográfica (5914-6/00); criação de estandes para feiras e exposições (7319-0/01); atividades de produção de fotografias, exceto aérea e submarina (7420-0/01); filmagem de festas e eventos (7420-0/04); agenciamento de profissionais para atividades esportivas, culturais e artísticas (7490-1/05); aluguel de equipamentos recreativos e esportivos (7721-7/00); aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes (7739-0/03); serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente (7990-2/00); serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas (8230-0/01); casas de festas e eventos (8230-0/02); produção teatral (9001-9/01); produção musical (9001-9/02); produção de espetáculos de dança (9001-9/03); produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares (9001-9/04); atividades de sonorização e de iluminação (9001-9/06); artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente (9001-9/99); gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas (9003-5/00); produção e promoção de eventos esportivos (9319-1/01); discotecas,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

danceterias, salões de dança e similares (9329-8/01); restaurantes e similares (5611-2/01); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento (5611-2/04); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento (5611-2/05); agências de viagem (7911-2/00); operadores turísticos (7912-1/00); atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental (9103-1/00); parques de diversão e parques temáticos (9321-2/00); atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (9493-6/00)

I - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição PIS/Pasep)

II - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)

III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e

IV - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

§ 1º Para fins de fruição do benefício fiscal previsto no **caput** deste artigo, a alíquota de 0% (zero por cento) será aplicada sobre os resultados e as receitas obtidos diretamente das atividades do setor de eventos de que trata este artigo.

§ 2º O disposto no [art. 17 da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004](#), não se aplica aos créditos vinculados às receitas decorrentes das atividades do setor de eventos de que trata este artigo.

§ 3º Fica dispensada a retenção do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins quando o pagamento ou o crédito referir-se a receitas desoneradas na forma deste artigo.

§ 4º Somente as pessoas jurídicas, inclusive as entidades sem fins lucrativos, que já exerciam, em 18 de março de 2022, as atividades econômicas de que trata este artigo poderão usufruir do benefício.

§ 5º Terão direito à fruição do benefício fiscal de que trata este artigo, condicionada à regularidade, em 18 de março de 2022, ou adquirida entre essa data e 30 de maio de 2023, de sua situação perante o Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), nos termos dos [arts. 21 e 22 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008](#) (Política Nacional de Turismo), as pessoas jurídicas que exercem as seguintes atividades econômicas: restaurantes e similares (5611-2/01); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento (5611-2/04); bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento (5611-2/05); agências de viagem (7911-2/00); operadores turísticos (7912-1/00); atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental (9103-1/00); parques de diversão e parques temáticos (9321-2/00); atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte (9493-6/00).

§ 6º Ato da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo.

§ 7º Apenas terão direito à redução de alíquota de que trata este artigo as pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos que possuíam como código da CNAE principal ou atividade preponderante, em 18 de março de 2022, uma das atividades econômicas descritas nos códigos da CNAE referidos no caput ou no § 5º deste artigo. ([Lei nº 14.859, de 2024](#))

§ 8º Para fins do disposto no § 7º deste artigo, considera-se preponderante a atividade cuja receita bruta decorrente de seu exercício seja a de maior valor absoluto, apurado dentre os códigos da CNAE componentes da receita bruta total da pessoa jurídica. ([Lei nº 14.859, de 2024](#))

70. Ressalte-se que, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 68.185/2023, o “TR será elaborado conjuntamente por agentes públicos da área técnica



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação”, incumbindo à Pasta **se assegurar** de que tal diretriz foi observada.

71. De acordo com a previsão regulamentar, o Termo de Referência revisto **deverá ser submetido à aprovação expressa da autoridade competente**.

72. No tocante à minuta de edital (SEI 0082788946) sugiro, ainda, o seguinte:

a) Critério de julgamento: há divergência entre o item 9 do ETP (contratação composta por apenas 1 item), Itens 1 e 12 do TR (contratação de 1 item, critério de julgamento ‘menor preço’) e o critério de julgamento do edital ‘menor preço por grupo’, de modo que recomendo seja justificada a escolha e sejam realizadas as alterações necessárias à harmonização dos instrumentos que constam da instrução, notadamente o ETP o TR e a minuta de Edital.

73. Acerca da **minuta de contrato**, proponho os seguintes ajustes:

- a. Quanto à **cláusula primeira**, a seguinte redação substitutiva: “O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços, por sistema de registro de preços, de agenciamento de viagens - Taxa de transação (Fee) para bilhete de transporte aéreo nacional e internacional, em observância à política de viagens fixada na Resolução SGP - 10, de 02-04-2013, para atender demandas da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, conforme detalhamento e especificações técnicas deste instrumento, do Termo de Referência, da proposta do Contratado e demais documentos da contratação constantes do processo administrativo em epígrafe.”
- b. Quanto à **cláusula segunda**, a seguinte redação: “2.1. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, contados da data de sua assinatura.
2.1.1. O prazo de vigência poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, por força do artigo 84, da Lei 14.133/2021.
2.1.2. Não obstante o prazo estipulado nesta cláusula, quando ultrapassado o exercício, a vigência nos exercícios subsequentes ao da celebração do contrato estará sujeita à condição resolutiva, consubstanciada esta na inexistência de recursos aprovados nas respectivas Leis Orçamentárias de cada exercício para atender as respectivas despesas. Ocorrendo a resolução do contrato, com base na condição estipulada nesta subdivisão, o Contratado não terá direito a qualquer espécie de indenização.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- c. Quanto à cláusula quinta, do preço, segue sugestão de inclusão da seguinte subcláusula; “O preço de cada passagem aérea, expresso em moeda corrente nacional, deverá ser obtido junto às Companhias aéreas de acordo com as condições estabelecidas no Termo de Referência, na data da emissão dos respectivos bilhetes, abrangendo todos os custos, encargos e tributos incidentes, vedada a inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária, observado o disposto no Termo de Referência.”
- d. Ainda quanto à cláusula quinta, segue sugestão de redação de dois subitens a serem acrescidos, após o subitem 5.4 acima sugerido:
- “5.5. O valor da transaction-fee será aplicado a cada uma das operações descritas no item 7.2 do Termo de Referência, que constitui o Anexo I do edital de licitação.
- 5.6. Caso o Contratado seja optante pelo Simples Nacional e, por causa superveniente à contratação, perca as condições de enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte ou, ainda, torne-se impedido de beneficiar-se desse regime tributário diferenciado por incorrer em alguma das vedações previstas na Lei Complementar nº 123, de 2006, não poderá deixar de cumprir as obrigações avençadas perante a Administração, tampouco requerer o reequilíbrio econômico-financeiro, com base na alegação de que a sua proposta levou em consideração as vantagens daquele regime tributário diferenciado”;
- e. Em vista de expressa previsão em regulamento quanto ao critério de reajuste, baseado em fórmula paramétrica, recomendo a sua inclusão no item 7.2, especificando melhor a simples menção ao IPC FIPE:

$$R = P_0 \left[\left(\frac{IPC}{IPC_0} - 1 \right) \right]$$

Onde:

• R = parcela de reajuste;

• P0 = preço inicial do contrato no mês de referência dos preços ou preço do contrato no mês de aplicação do último reajuste;

• IPC/IPC0 = variação do IPC FIPE - Índice de Preço ao Consumidor, ocorrida entre o mês referência de preços, ou o mês do último reajuste aplicado, e o mês de aplicação do reajuste.

74. Recomendo a correção das planilhas constantes dos Anexos III e V da Minuta de Contrato (0082788946), a fim de que figurem os quantitativos de passagens previstos em todos os instrumentos já analisados.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

75. De acordo com o artigo 54, *caput* e §1º, c/c artigo 94 da Lei federal nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal diário de grande circulação.

76. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (artigo 55, II, “a”, Lei federal nº 14.133/2021).

77. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, § 3º, da Lei federal nº 14.133/2021

78. Reforço o dever de atuação dos agentes públicos de acordo com o Decreto nº 69.328/2025, que aprova o Código de Ética da Administração Pública e autárquica do Estado de São Paulo, notadamente pelos princípios e valores fundamentais do seu artigo 3º.

79. Feitas essas considerações, entendo viável juridicamente a deflagração do certame licitatório, desde que, e somente se, atendidas as recomendações deste parecer.

80. É o parecer. À consideração superior.

São Paulo, 26 de setembro de 2025.

Beatriz Couto Tancredo
Procuradora do Estado
OAB/SP Nº 301.498

^[1] . **Artigo 5º** - Fica a Secretaria de Gestão Pública responsável pelo gerenciamento do Sistema de Registro de Preços - SRP, incumbida de praticar os atos de controle e administração nos termos da regulamentação vigente, bem como pelo sistema de acompanhamento, avaliação e monitoramento de aquisição de passagens aéreas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

[2] “Artigo 1º - Enquanto não houver regulamentação estadual específica sobre a regra de transição entre os regimes jurídicos de contratações públicas, os órgãos da Administração Pública estadual direta e autárquica adotarão, excepcionalmente, no que couber, os regulamentos editados pelo Poder Executivo federal para aplicação da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente os seguintes atos normativos” (...).

[3] Artigo 2º - Na aplicação dos atos normativos de que trata o artigo 1º deste decreto, deverão ser observadas as seguintes condições:

I - as exigências de requisitos de habilitação ou de garantia de execução contratual poderão ser alteradas mediante justificativa da autoridade competente;

II - os prazos de vencimento das obrigações contratuais, observada a ordem cronológica de que trata o artigo 141 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990, observadas as exceções estabelecidas em norma específica;

III - a correção monetária por atraso de pagamento nos contratos será computada mediante aplicação da taxa de variação da UFESP - Unidade Fiscal do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990;

IV - a estipulação em edital de índice de reajustamento em sentido estrito observará o disposto no § 7º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicando-se, ressalvada justificada inadequação à realidade de mercado:

a) fórmula paramétrica baseada no IPC-FIPE - Índice de Preços ao Consumidor elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, quando se tratar de reajustamento em sentido estrito de preços de contratos de serviços, conforme definido pela Secretaria de Gestão e Governo Digital; ou

b) índices de preços de obras públicas e demais índices divulgados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 48.326, de 12 de dezembro de 2003, e do artigo 5º do Decreto nº 27.133, de 26 de junho de 1987, desde que o índice a ser aplicado reflita a realidade de mercado do objeto da contratação;

V - serão considerados os resultados de pesquisas de preços de insumos dos serviços de informática de que trata o inciso III do artigo 61 do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021, para exame da compatibilidade dos preços ofertados pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP;

VI - nas contratações que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado poderá ser definido por meio da utilização de sistemas de custos adotados pelo Estado de São Paulo;

VII - a contratação de serviços abrangidos por Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - CADTERC observará os parâmetros e preços de referência atualizados neles divulgados, disponibilizados no sítio eletrônico <http://www.cadterc.sp.gov.br>;

VIII - nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a autoridade competente definirá as medidas que serão previstas em edital ou em contrato para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, sendo-lhe facultada a adoção de uma ou mais das medidas elencadas no § 3º do artigo 121 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

[4] Art. 6º - ...

L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e

aos procedimentos auxiliares;

...

LX - agente de contratação: 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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

[5] Art. 8º - ...

§ 5º - Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

PROCESSO: 007.00029287/2025-29
INTERESSADO: Secretaria de Agricultura e Abastecimento
ASSUNTO: Contratação(ões) futura(s) de serviços de agenci. de viagens corporativas para busca, reserva...

Aprovo o parecer retro, nos termos do artigo 2º da Resolução PGE nº 6/2017.

Encaminhe-se à d. Subsecretaria de Gestão Corporativa.

São Paulo, 2 de outubro de 2025.

Rita Kelch

Procuradora do Estado.