



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

PROCESSO: 007.00002462/2025-31

INTERESSADO: SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

PARECER: CJ/SAA n.º 210/2025

EMENTA: **LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.** Pregão eletrônico tipo menor preço. Contratação eventual e futura de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de Buffet, sob demanda da Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA e demais órgãos participantes. Análise da minuta de edital. Lei federal nº 14.133/2021. Decreto federal nº 11.462/2023. Recomendações. Viabilidade se atendidas todas as recomendações propostas neste parecer.

Senhor Subsecretário.

1. Trata-se de procedimento preparatório para a instauração de licitação **na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, tendo por objeto a constituição de Sistema de Registro de Preços** para contratação eventual e futura de empresa especializada para prestação de serviços de fornecimento de Buffet, sob demanda da Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA e demais órgãos participantes, num valor total estimado de **R\$ 225.058.334,31 (duzentos e vinte e cinco milhões, cinquenta e oito mil, trezentos e trinta e quatro reais e trinta e um centavos)**, conforme Doc. SEI nº 0087165964).

2. Os autos já tramitaram por esta Consultoria Jurídica, ocasião em que lançado o Parecer CJ/SAA nº 61/2025, Doc. SEI nº 0069500890, aprovado nos termos do r. Despacho encartado como Doc. SEI nº 0069501358, cujas recomendações ficam reiteradas, no que couber.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

3. Ocorre que, por decisão da Senhora Diretora de Administração Substituta, Doc. SEI nº 0083952251, que acolheu as justificativas apresentadas pela Senhora Pregoeira, Doc. SEI nº 0083949070, o Pregão Eletrônico COADM nº 90003/2025, então instaurado foi revogado, para posterior reabertura do procedimento.

4. Desta forma, os autos retornam a esta Consultoria Jurídica para análise dos novos documentos juntados, sendo que os de maior interesse para o lançamento deste parecer são os seguintes:

- a) Despacho do Senhor Diretor de Administração da Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA, designando membros para compor Equipe de Planejamento da Contratação (Doc. SEI nº 0087165807);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 59/2025 (Doc. SEI nº 0087165929);
- c) Matriz de Gerenciamento de Riscos nº 62/2025 (Doc. SEI nº 0087165963);
- d) Termo de Referência nº 29/2025 (Doc. SEI nº 0087165964);
- e) Deliberação subscrita pelo Senhor Diretor de Administração da Pasta, aprovando o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de referência, autorizando a abertura de procedimento licitatório, na modalidade pregão Eletrônico, do tipo menor preço, objetivando o registro de preços para a contratação de serviços nos termos dos artigos 6º, XIII, e 298 da Lei federal nº 14.133/2021), designando agente de contratação e equipe de apoio e determinando as condições de realização do certame (Doc. SEI nº 0063871563);
- f) Minuta de Edital (Doc. SEI nº 0087166217);
- g) Minuta de Nota de Empenho (Doc. SEI nº 0087166231);
- h) Minuta de Ata de Registro de Preços (Doc. SEI nº 0087166479);
- i) Despacho de encaminhamento da Senhora Coordenadora da Coordenadoria de Suprimentos e Gestão de Contratos, explicitando as modificações efetuadas em documentos utilizados no pregão anteriormente revogado (Doc. SEI nº 0063947418);



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

- j) Despacho do senhor Diretor de Administração propondo o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica (Doc. SEI nº 0087166899);
- k) Cota CJ/SAA nº 75/2025 (Doc. SEI nº 0088655181);
- l) Novo ETP (Doc. SEI nº 0090246317);
- m) E-mails recebidos a respeito de consulta de orçamentos (Doc. SEI nº 0090246999);
- n) Lista de empresas e respectivos e-mails para consulta de orçamentos (Doc. SEI nº 0090246999);
- o) Planilha de orçamentos recebidos (Doc. SEI nº 0090247142);
- p) Planilha de Pesquisa de Preços (Doc. SEI nº 0090247582);
- q) Justificativa para a Pesquisa de Preços subscrita pela Divisão de Gestão de Registro de Preços da Pasta (Doc. SEI nº 0090247911);
- r) Novo Termo de Referência (Doc. SEI nº 0090248158);
- s) Minuta de Edital (Doc. SEI nº 0090248356);
- t) Anexo VI – Minuta de Ata de Registro de Preços (Doc. SEI nº 0090251824);
- u) Checklist Estrutura Operacional (Doc. SEI nº 0090252126);
- v) Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas (Doc. SEI nº 0090252442);
- w) Despacho resposta à Cota CJ/SAA nº 75/2025 (Doc. SEI nº 0090252658);
- x) Despacho do senhor Diretor de Administração propondo o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica (Doc. SEI nº 0090444979);
- y) Despacho do Senhor Subsecretário de Gestão Corporativa da Pasta encaminhando o processo à Consultoria Jurídica (Doc. SEI nº 0090445065).

5. Assim instruídos, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica, para exame e manifestação nos termos do artigo 53, da Lei federal nº 14.133/2021.

É o relatório. Passo a opinar.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

6. Preliminarmente:

- a) Foge à competência desta Consultoria o exame acerca do mérito da proposta de contratação em questão, seja quanto ao aspecto técnico, seja quanto ao financeiro/orçamentário, residindo este na esfera do poder discricionário do administrador, dentro da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e interesse público, sendo, portanto, de exclusiva responsabilidade da área interessada;
- b) Alerto que a presente manifestação toma por base os elementos que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe;
- c) Recomenda-se à Administração a estrita observância da regularidade formal e legalidade dos atos administrativos ora praticados, certificando-se a autoridade da efetiva competência dos agentes públicos atuantes;
- d) Recomendo, ainda, além da fiel observância do ordenamento, que a Pasta tenha especial atenção para o disposto no artigo 111, da Constituição estadual¹, bem como, ao disposto na Lei federal nº 14.133/2021, no artigo 56, da Lei estadual nº 6.544/1989² e no Decreto estadual nº 60.334/2014³;
- e) Verifico que nos autos se encontram juntadas várias versões do Termo de Referência – TR e do Estudo Técnico Preliminar – ETP, motivo pelo qual informo que analisaremos apenas os últimos documentos juntados, ou seja, Docs. SEI nºs. 0090246317 e 0090248158, tendo em vista serem os mais atuais;

1 **Artigo 111** – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

2 **Artigo 56** - É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por esta lei, bem assim as suas alterações sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa.

3 **Artigo 1º** - Fica aprovado o “Manual de Normas e Procedimentos de Protocolo para a Administração Pública do Estado de São Paulo”, nos termos do Anexo que faz parte integrante deste decreto. **Parágrafo único** – O Manual de que trata o “caput” deste artigo, está disponível no sítio da Unidade do Arquivo Público do Estado.

Artigo 2º - Cabe aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado adotar as providências necessárias ao efetivo cumprimento das normas e procedimentos constantes do Manual de que trata este decreto. (...)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- f) Verifico, ainda, que o Documento de Formalização de Demanda – DFD, Doc. SEI nº 0054200771, não foi atualizado com os valores constantes dos novos Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar, o que recomento seja providenciado;
- g) Destaca-se que, no caso concreto, o valor estimado da contratação é superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), motivo pelo qual, devem ser observados os termos do Decreto estadual nº 47.297/2002 quanto à autoridade competente para abertura do certame.

7. Com estas recomendações preliminares, visando a celeridade processual, passo à análise dos atos licitatórios aqui pretendidos.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

8. O Sistema de Registro de Preços – SRP está previsto nos artigos 82 a 86 da Lei federal nº 14.133/2021, que estipulam regras específicas para o edital de licitação relativo ao SRP quais sejam: 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, a possibilidade de execução de obras e serviços de engenharia e o procedimento público de intenção de registro de preços pelo órgão ou entidade gerenciadora, observadas as condicionantes e especificidades de cada um desses itens na legislação.

9. O artigo 6º, da Lei federal nº 14.133/2021 estabelece as definições legais 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 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;*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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;

10. Em seu artigo 78, a Lei federal nº 14.133/2021 estabeleceu 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”:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

11. Não tendo sido estabelecido o procedimento do sistema de registro de preços em regulamento estadual, aplica-se 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, do Decreto estadual nº 67.608/2023, com as condições previstas no artigo 2º:

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

federal para aplicação da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente os seguintes atos normativos.

(...).

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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 sobre seus direitos e deveres como consumidores”, atribuição da Diretoria Adjunta de Estudos e Pesquisas.

12. 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 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;*

***V** - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

13. Nos termos do artigo 86, da Lei federal nº 14.133/2021⁴ e artigo 9º, do Decreto federal nº 11.462/2023⁵, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da Intenção de Registro de Preços perante possíveis órgãos participantes.

14. Destaco que será dispensável essa divulgação quando 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).

⁴ **Artigo 86.** O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. **§ 1º** O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. **§ 2º** Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos: **I** - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; **II** - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#); **III** - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. **§ 3º** A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: **I** - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou **II** - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. **§ 4º** As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. **§ 5º** O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. **§ 6º** A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#). **§ 7º** Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo. **§ 8º** Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

⁵ **Artigo 9º** Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do **caput** do art. 7º e nos incisos I, III e IV do **caput** do art. 8º. **§ 1º** O prazo previsto no **caput** será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o [art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021](#). **§ 2º** O procedimento previsto no **caput** poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

15. Ademais, vale destacar que consta dos autos consulta às IRPs feita em 29/01/2025 (Doc. SEI nº 0057177883), bem como esclarecimento no sentido de que a Pasta concluiu que as IRP'S disponíveis são insuficientes para atender plenamente as necessidades da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Doc. SEI nº 0057178075.

16. Tendo em vista o tempo decorrido da última pesquisa recomendo sua renovação.

17. Desse modo, deve ficar comprovado que a Administração adotou as providências de que trata o artigo 10, do mesmo Decreto federal nº 11.462/2023⁶, tudo para que, futuramente, não se cogite de qualquer irregularidade.

18. As justificativas para a contratação constam do Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 59/2025, Doc. SEI nº 0090246317, nos seguintes termos:

“2. Descrição da necessidade

A contratação de empresa especializada na prestação de serviços de alimentação para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA, justifica-se devido a importância de que esta pasta atua na execução de políticas públicas.

O planejamento e a organização das reuniões, seminários, treinamentos, encontros em que se discutem diversos temas, onde são propostas soluções, compartilhando-se experiências, promovendo-se cursos de capacitação aos seus servidores conferências e demais solenidades, são atividades essenciais para a implementação, visibilidade e divulgação das ações prioritárias e o contínuo fornecimento das atividades das Secretarias, bem como a sua interação intragovernamental com a sociedade civil.

O suporte logístico-operacional para a realização destas ações no âmbito das Secretarias requer esforços e recursos específicos para as atividades normalmente desenvolvidas pelas diversas unidades do Órgão e suas finalidades, tornando necessária a contratação de empresa especializada para este desígnio.

Considerando os grandes números de funcionários e gestores que envolvem a rede pública das Secretarias, os órgãos registram elevada demanda em se tratando da alimentação, para atender as reuniões, seminários, treinamentos, encontros em que se discutem diversos temas, sob demanda, para a Secretaria da Agricultura e Abastecimento – SAA.

⁶ **Artigo 10.** Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.
Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o **caput**.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Todavia, a organização dos serviços, dependem necessariamente, de assessoramento profissional de empresa especializada na prestação desses serviços.”

19. Destaca-se ainda que o valor estimado da contratação define a competência para autorizar a deflagração do certame na modalidade “pregão”, a competência para a aprovação do Termo de Referência e serve de critério para que a autoridade competente possa aferir se a licitação deve permitir ampla participação, ou ser reservada à participação exclusiva de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Sociedades Cooperativas (ME/EPP/COOPERATIVAS).

20. Sobre o tema, decidiu o Tribunal de Contas da União o seguinte, consoante Informativo nº 324, referente às sessões de 30 e 31 de maio de 2017:

“2. Admite-se a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de organização de eventos, porque passíveis de padronização, desde que adotadas medidas voltadas a evitar a ocorrência de jogo de planilha e a utilização indevida por órgãos não participantes, e que haja planejamento adequado, especialmente para definição realista dos quantitativos estimados de serviços.

*Representação formulada por licitante apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico para registro de preços promovido pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), destinado à contratação sob demanda de serviços de organização de congressos, exposições, feiras e eventos congêneres, com a viabilização de infraestrutura e fornecimento de apoio logístico para a estatal e subsidiárias participantes. Em síntese, a representante alegara não ser possível a contratação de serviços dessa natureza – organização de eventos com futuras aquisições – por meio do sistema de registro de preços. Analisando o mérito, observou o relator que o TCU tem se inclinado a admitir a utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços de organização de eventos, reconhecendo tais serviços como padronizáveis, desde que adotadas medidas voltadas a “evitar a ocorrência de jogo de planilha e de utilização indevida por órgãos não participantes, e ressaltando a importância de que haja planejamento adequado, especialmente para definição realista dos quantitativos estimados de serviços, a exemplo do que fora consignado no Acórdão 1.678/2015-TCU-Plenário”. Na mesma linha, acrescentou, foram as deliberações consubstanciadas nos Acórdãos 2857/2016-TCU-Plenário, 115/2016-TCU-Plenário, 95/2016-TCU-Plenário e 1120/2010-TCU-2ª Câmara”. **Acórdão 1175/2017 Plenário, Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz.**” (grifei)*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

21. Os demais requisitos legais previstos na legislação acima mencionada serão abordados no decorrer desta manifestação jurídica.

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

22. A escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, somente será adequada, se o serviço a ser contratado ou bem a ser adquirido for qualificado como comum pela autoridade competente, nos termos dos artigos 6º, XIII⁷, e 29⁸ da Lei federal nº 14.133/2021, o que, verifico, consta do item 1.3 do Termo de Referência (Doc. SEI nº 0090248158, bem como no item 3 da Deliberação da Autoridade (Doc. SEI nº 0087166014).

23. Ademais, consta do subitem '1.2.3' do Termo de Referência (doc. 0090248158), que **não** se trata de bem de luxo, o que me parece acertado. Com isto, penso que foi atendido a contento o quanto disposto no artigo 4º, do Decreto estadual nº 67.985, de 27/09/2023⁹.

⁷ **Artigo 6º. (...) 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;

⁸ **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](#).

⁹ **Artigo 2º** - Serão enquadrados como bens e serviços: **I** - de qualidade comum, aqueles necessários e essenciais para suprir a demanda justificada do órgão ou entidade contratante, independentemente do valor monetário; **II** - de luxo, os que não se caracterizam como essenciais para o atendimento à necessidade da contratação, sendo identificáveis por características como ostentação, opulência, extravagância, requinte ou forte apelo estético. **Parágrafo único** - O enquadramento de que trata o caput considerará as circunstâncias locais e contemporâneas de logística e acesso, de evolução tecnológica, sociais e culturais para a indicação dos bens e serviços. (...) **Artigo 4º** - Nos procedimentos voltados à aquisição de bens ou à contratação de serviços, o estudo técnico preliminar ou documento similar que formalizar o requerimento deverá descrever a necessidade da contratação e demonstrar a essencialidade do objeto para o atendimento da demanda do órgão ou entidade contratante. § 1º - Caberá à autoridade competente do órgão ou entidade atestar o enquadramento dos bens ou serviços, nos termos do disposto no "caput" deste artigo. § 2º - É vedada a inclusão de bens ou serviços de luxo em documentos de formalização de demandas que subsidiarão a elaboração de plano de contratações anual.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

24. Destaque-se que, à luz do inciso XLI¹⁰, do artigo 6º, da Lei federal nº 14.133/2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, tendo sido adotado, no caso concreto, **o menor preço**, conforme Minuta de Edital, Doc. SEI nº 0090248356.

25. É recomendável que a autoridade competente se manifeste sobre 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.

26. Lembro que essa manifestação deve ser expressa.

DA AUTORIDADE COMPETENTE

27. 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 que regulamentavam as competências para os atos relativos a licitações e contratos regidos pela Lei federal nº 8.666/1993, em atenção ao artigo 189¹¹ da Nova Lei de Licitações. Para o pregão, a competência está prevista no Decreto estadual nº 47.297/2002¹².

28. Nesse sentido, o entendimento exposto no Parecer CJ/SAP nº 24/2024, aprovado pela Subprocuradoria Geral da Consultoria, sobre o exercício das competências previstas na Lei federal nº 14.133/2021.

29. No caso em análise, a autoridade competente para abertura do certame deve, portanto, estar elencada no artigo 3º¹³, do Decreto estadual nº 47.297/2002, bem como, deve

¹⁰ **Artigo 6º. (...) XLI** - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

¹¹ **Artigo 189.** Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), à [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e aos [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#).

¹² Dispõe sobre o pregão, a que se refere a Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá providências correlatas

¹³ **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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

seguir a orientação constante do Comunicado SGGD nº 01/2024 para autorizar a abertura do certame, justificar a contratação, aprovar o estudo técnico preliminar e o termo de referência, estabelecer as principais regras do certame e designar o pregoeiro e a equipe de apoio.

30. No presente caso envolvendo a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, verifica-se que a norma relativa à competência está disciplinada nos Anexos do Decreto estadual nº 69.664 de 29/06/2025.

PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

31. Com relação à designação do pregoeiro e equipe de apoio, a Lei federal nº 14.133/2021 estabeleceu os requisitos para sua designação no artigo 8º, introduzindo as figuras do agente de contratação e da comissão de contratação, mantida a designação de pregoeiro para o agente responsável pela condução do pregão (artigo 6º, incisos L e LX, e artigo 8º, §5º). O artigo 9º do mesmo diploma legal estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos.

32. O Estado de São Paulo editou o Decreto estadual nº 68.220/2023 regulamentando 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 gestores e dos fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

Art. 8º - § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de

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; **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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

33. Apesar de o inciso L, do artigo 6º, da Lei federal nº 14.133/2021 mencionar que o julgamento dos procedimentos auxiliares (como o Sistema de Registro de Preços) deve ser feito por comissão de contratação, apenas o procedimento de diálogo competitivo prevê expressamente a necessidade de constituição de comissão de contratação. Ademais, o Parágrafo Único, do artigo 9º, do Decreto estadual nº 68.220/2023, 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”.

Artigo 6º - inciso 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;

(...)

Inciso 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 atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”.

34. Registro que a Deliberação da Autoridade, Doc. SEI nº 0087166014, em atenção ao disposto no artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021, informa que:

“(...) Certifico que a Sra. Pregoeira e a equipe de apoio têm atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possui formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público, e que não possuem cônjuge ou companheiros de licitantes ou contratados habituais da Administração nem vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, atendendo plenamente ao disposto nos incisos II e III do artigo 7º, da Lei 14.133/2021.”

35. Ademais, é prudente que a autoridade designe servidores distintos para as funções de subscritor do edital e pregoeiro. Igualmente não se recomenda que o gestor do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

contrato seja o pregoeiro, ou o membro da comissão de licitação, tudo para que se possa estabelecer a fiscalização recíproca de todos aqueles envolvidos no processo de contratação pública. A concentração de todos estes papéis em uma única pessoa dificulta a fiscalização e a apuração de equívocos, devendo ser evitada sempre que possível, em homenagem ao **princípio da segregação das funções**¹⁴.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

36. Nos termos do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021 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”.

37. Mencionado artigo estipula em seus incisos os elementos essenciais da fase preparatória da licitação:

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;

¹⁴ A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) elencou, em seu artigo 5º, o rol de princípios que norteiam sua aplicação, dentre os quais foi incluído expressamente o princípio da segregação de funções. Já o §1º do artigo 7º do mesmo diploma legal é claro ao estabelecer que a autoridade competente “(...) deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação”. A despeito de o referido princípio ter sido objeto de especial atenção pela nova lei, que o previu expressamente, não é demais salientar que o Tribunal de Contas da União já vinha considerando a segregação de funções em sua jurisprudência, inclusive com relação aos processos licitatórios disciplinados pelas Lei Federais nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, tal como se verifica de decisões sumarizadas nos Boletins de Jurisprudência da Corte de Contas, conforme a seguir: Acórdão 2296/2014-Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler) – “As boas práticas administrativas impõem que as atividades de fiscalização e de supervisão do contrato devem ser realizadas por agentes administrativos distintos (princípio da segregação das funções), o que favorece o controle e a segurança do procedimento de liquidação de despesa.” - Boletim de Jurisprudência nº 53 de 16/09/2014; Acórdão 2146/2022-Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz) – “A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às tarefas de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo no art. 3º, inciso IV, da Lei 10.520/2002 nem no art. 17 do Decreto 10.024/2019.” - Boletim de Jurisprudência nº 421 de 17/10/2022.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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.

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

38. O plano de contratações anual está regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto estadual nº 67.689/2023¹⁵.

39. No caso concreto, verifico que no Termo de Referência – TR, Doc. SEI nº 0087165964, consta a seguinte informação:

“2. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO

¹⁵ Regulamenta o inciso VII do artigo 12 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

2.1. O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual 2025 nos termos do Decreto estadual nº 67.689, de 3 de maio de 2023, conforme detalhamento a seguir:

I) ID PCA no PNCP: 46384400000149-0-000019/202

II) Data de publicação no PNCP: 27/06/2025

III) Id do item no PCA: 79

IV) Classe/Grupo: Serviços de Fornecimento de Comida

V) Identificador da Futura Contratação: 990141-53/2025”

40. Desta forma, prossigo na análise dos demais requisitos.

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

41. Verifico que os autos estão instruídos com Documento de Formalização de Demanda – DFD (Doc. SEI nº 0054200771).

42. Nos termos do artigo 7º do Decreto estadual nº 67.689/2023, o DFD deverá conter as seguintes informações:

Artigo 7º - Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

43. O DFD deve seguir o modelo disponibilizado no Portal de Compras do Governo do Estado de São Paulo, através do *site* <https://compras.sp.gov.br>, o que me parece ter sido observado no Doc. SEI nº 0054200771.

44. Recomendo que a Administração se certifique de ter dimensionado de forma adequada sua necessidade, a fim de não frustrar o sucesso do certame.

45. Verifico, no entanto, que o Documento de Formalização de Demanda – DFD, Doc. SEI nº 0054200771, não foi atualizado com os valores constantes dos novos Termo de Referência e Estudo Técnico Preliminar, o que recomendo seja providenciado.

46. Assim, proponho que se atualize o DFD com as informações constantes do Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar que foram alterados pela Pasta.

47. Alerto, ainda, que o quantitativo estimado deverá ser justificado, com atenção especial à quantidade de eventos e de servidores participantes. Destaco a relevância dessa informação e do cálculo adequado das necessidades da Administração para o sucesso do certame, que depende de dados adequados para que as licitantes formulem suas propostas, ofertando valores competitivos e vantajosos economicamente. A ausência de obrigatoriedade de contratação não implica na possibilidade de planejamento inadequado da necessidade de consumo.

48. Quanto à estimativa de valores, recomendo seja atualizada de acordo com Planilha de Pesquisa de Preços, Doc. SEI nº 0090247582, conforme determina o artigo 23, da Lei federal nº 14.133/2021.

49. Acerca da **estimativa do preço**, recorro que o artigo 23, da Lei federal nº 14.133/2021 foi regulamentado, na esfera estadual, pelo Decreto estadual nº 67.888, de 17/08/2023.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

50. O Estudo Técnico Preliminar – ETP é 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, e deverá conter os seguintes elementos (artigo 18, §1º, da Lei federal 14.133/2021 c/c artigo 5º do Decreto estadual nº 68.017/2023):

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 instrumento 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;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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;

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.

51. 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, apresentar as devidas justificativas.

52. No âmbito estadual, o ETP é regulamentado pelo Decreto estadual nº 68.017/2023¹⁶, detalhando os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, e os estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, e o conteúdo do ETP.

53. Não localizamos nos autos menção à utilização do Sistema ETP Digital disponível no Portal de Compras do Governo Federal, nem à observância do Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, o que deve ser atestado.

¹⁶ Dispõe sobre a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

54. O citado regulamento estadual, com disposições semelhantes às da Lei federal nº 14.133/2021, estabelece instruções específicas para a elaboração deste relevante documento, indicando o conteúdo necessário, a saber:

Artigo 5º - Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

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 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.

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, se a Administração optar 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;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, 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.

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 pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados 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.

§ 1º - O ETP deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos nos incisos deste artigo, apresentar as devidas justificativas.

§ 2º - Na etapa de levantamento de mercado de que trata o inciso III deste artigo, o órgão e entidade deverá, primeiramente, prover a análise técnica das soluções identificadas, promovendo a análise econômica apenas daquelas que, qualitativamente, forem viáveis, como forma de minimização de custo processual.

§ 3º - Se, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III deste artigo, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deverá ser certificada a imprescindibilidade dos requisitos impostos para a contratação, excluindo ou flexibilizando os que não forem justificados.

§ 4º - Na elaboração do ETP, para a definição do menor dispêndio, poderá ser realizado levantamento do custo total da solução, por meio da obtenção dos custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, garantia técnica estendida, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida de cada solução.

§ 5º - Para mensuração de custos indiretos de que trata o § 4º deste artigo, será observado o modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão e Governo Digital.

§ 6º - Após a elaboração do Plano de Contratações Anual, o órgão ou entidade, preferencialmente, identificará os processos que demandarão estudos técnicos preliminares mais robustos, privilegiando o emprego de recursos organizacionais em demandas capazes de gerar significativos benefícios econômicos e institucionais.

§ 7º - Os processos identificados na forma do § 6º deste artigo deverão ser iniciados com a antecedência necessária ao cumprimento do calendário de contratação de que trata o Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

§ 8º - Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos do artigo 11 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.

55. Reitero que a Lei federal nº 14.133/2021 definiu os critérios para definição do valor estimado no artigo 23, regulamentado no âmbito estadual pelo Decreto estadual nº 67.888/2023¹⁷.

56. O valor estimado da contratação foi obtido a partir de pesquisa de preços juntada aos autos, Doc. SEI nº 0090247582.

57. No tocante aos requisitos previstos no Decreto estadual nº 67.888/2023, fazemos as seguintes observações que devem constar da pesquisa de preços válida:

- a) Deve constar a justificativa da escolha dos fornecedores na pesquisa direta;*
- b) O responsável pela pesquisa de preços deve atestar que foi dado atendimento ao §4º do artigo 3º;*
- c) Deve-se atestar que as contratações públicas utilizadas como parâmetro possuem características similares a futura contratação, em especial a quantidade contratada e os locais de entrega, que aparentemente são diferentes do que será licitado;*
- d) Deve-se esclarecer se houve a localização de preços em banco de dados do Estado de São Paulo, mormente quando se tratar de contratação usualmente realizada pela SAA.*

58. Desta forma, recomendo seja revisto o conteúdo do Doc. SEI nº 0090247582, no sentido de se verificar o cumprimento integral dos requisitos mínimos retro apontados.

59. Com relação ao sigilo do orçamento, o artigo 24, da Lei federal nº 14.133/2021 estabelece que “desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas”. No entanto, verifico

¹⁷ Regulamenta o § 1º do artigo 23 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento administrativo de definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

que a Autoridade Competente optou por não tornar sigiloso o orçamento, Doc. SEI nº 0087166014.

60. Além disso, o artigo 3º, inciso II, do Decreto estadual nº 68.017/2023 determina que o ETP deverá estar alinhado com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração. Não identificamos claramente nos autos consideração sobre o tema, o que deve ser providenciado.

61. Já o inciso III do mesmo artigo estabelece que o ETP deve ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação. Relembramos que, nos termos do artigo 7º, da Lei federal nº 14.133/2021, caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

***I** - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;*

***II** - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;*

***III** - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. Assim, deverá a origem se manifestar sobre o cumprimento do dispositivo legal mencionado quanto aos responsáveis pela elaboração do ETP e pela pesquisa de preços.*

62. Assim, deverá a origem se manifestar sobre o cumprimento do dispositivo legal retro mencionado quanto aos responsáveis pela elaboração do ETP e pela pesquisa de preços.

63. O artigo 4º, do Decreto estadual nº 68.017/2023 também estabelece que o ETP deverá considerar alguns elementos no momento da sua elaboração:

***Artigo 4º** - A elaboração do ETP deverá considerar:*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

I - a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízo à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do § 2º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

II - a necessidade de ser exigido, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do artigo 40 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

III - as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a performance contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do artigo 174 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

IV - os ETPs de outros órgãos e entidades, disponíveis na base de dados do Sistema ETP Digital, voltados ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante.

64. Não localizamos nos autos manifestação certificando que tal dispositivo tenha sido considerado na análise.

65. No tocante ao Estudo Técnico Preliminar que consta dos autos (doc. 0090246317), verifico que, em linhas gerais, atende os requisitos mínimos previstos na legislação, tendo em consideração as seguintes informações:

- a) **Item 2 – Descrição da necessidade da contratação:** a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (artigo 18, inc. I e §1º inciso I, da Lei federal nº 14.133/2021 e inciso I do artigo 5º do Decreto estadual nº 68.017/2023);
- b) **Item 4 – Requisitos da contratação:** (§1º, inciso III, do artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021 e inciso II do artigo 5º do Decreto estadual nº 68.017/2023). Recomendo que a Administração se certifique de ter feito constar todas as exigências necessárias à adequada satisfação de sua necessidade. A indicação dos requisitos da contratação não é item obrigatório do ETP, conforme dispositivos transcritos retro. No entanto, como a Administração optou pela sua inclusão, recomendo que seja providenciado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

atendimento do disposto no inciso II, do artigo 5º, do Decreto estadual nº 68.017/2023 como um todo, ou justificar o que entender não se aplicar ao caso concreto;

- c) **Item 5 – Levantamento de mercado:** entendo que o teor do tópico apresentado no ETP, apresenta inconsistência, posto que o Processo SEI nº 007.000079832024-01, mencionado expressamente, não está disponível para consulta desta CJ. No entanto, registro que consta dos autos Pesquisa de Preços, Doc. SEI nº 0090247582, elaborada pela Administração;
- d) **Item 6 - Descrição da solução com um todo:** (previsão do artigo 5º, inciso IV, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso VII, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). A princípio, nada há a ser observado quanto ao teor deste **item 6**;
- e) **Item 7 – Estimativa das quantidades:** a estimativa de quantidades, acompanhada de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, é requisito previsto no §1º, inciso IV da Lei federal nº 14.133/2021 e inciso V do artigo 5º do Decreto estadual nº 68.017/2023. Neste item, verifico que novamente se faz menção ao Processo SEI nº 007.000079832024-01, que não está disponível para consulta dessa CJ, motivo pelo qual recomendo a revisão do item, haja vista que as quantidades me parecem exageradas e sem uma fundamentação adequada, como por exemplo jantares e eventos para 1.000 pessoas, sendo que isso supera o número de funcionários da SAA em vários departamentos. Ademais, não consta também memória de cálculo e documentos de suporte, o que deve ser suprido;
- f) **Item 8 – 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** (previsão do artigo 5º, inciso VI, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso VI, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Assim, por dever de ofício a Pasta terá que apresentar os documentos que deram suporte a essa estimativa, como de rigor;
- g) **Item 9 - Justificativa para o parcelamento:** (previsão do artigo 5º, inciso VII, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso VIII, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Trata-se de informação obrigatória de todo ETP. Tal disposição legal,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

no caso de serviços, deve atender também o disposto no Artigo 47, inciso II. Recomendo que a Administração se certifique de que o quanto indicado é suficiente, em juízo técnico.

- h) Item 10 – Contratações correlatas ou interdependentes:** (previsão do artigo 5º, inciso VIII, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso XI, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Segundo afirmado pela Administração, não haverá contratações correlatas ou interdependentes. Todavia, recomendo seja melhor detalhada essa justificativa, de forma a ser plenamente afastada a incidência da previsão deste item;
- i) Item 11 – Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento:** previsão do objeto de contratação no Plano de Contratações Anual 2025 nos termos do Decreto estadual nº 67.689, de 3 de maio de 2023. Como já ressaltado retro no Termo de Referência – TR nº 29/2025, Doc. SEI nº 0090248158, consta que a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual – PCA 2025;
- j) Item 12 – Benefícios a serem alcançados com a contratação:** (previsão do artigo 5º, inciso X, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso IX, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Recomendo que a Administração se certifique de que o quanto indicado é suficiente, em juízo técnico;
- k) Item 13 – Providências prévias ao contrato:** (previsão do artigo 5º, inciso XI, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso X, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Segundo Marçal Justen Filho¹⁸, ao comentar este dispositivo da lei federal, leciona que *“Incumbe à Administração identificar as medidas a seu cargo, indispensáveis ao desenvolvimento satisfatório da licitação e ao atingimento dos resultados pretendidos por meio de contrato. Essa solução apresente grande relevância, eis que o sucesso de muitas contratações pressupõe a adoção de providências adequadas pela Administração.”* Recomendo, portanto, que a Administração se certifique de que o quanto indicado é suficiente, em juízo técnico;

18 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais, São Paulo, 2021, pág. 357/358.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- l) Item 14 – Possíveis Impactos Ambientais:** (previsão do artigo 5º, inciso XII, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso XII, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Proponho que a Administração se certifique que tal item se encontra adequadamente justificado em juízo técnico;
- m) Item 15 - Especificações Técnicas:** recomendo que a Administração se certifique que tal item se encontra adequadamente justificado em juízo técnico e que as exigências feitas encontram respaldo legal e são factíveis, evitando-se questionamentos que podem inviabilizar o prosseguimento do processo licitatório, especialmente no que diz respeito a *“índice de liquidez geral; índice de liquidez corrente e índice de solvência geral”*;
- n) Item 16 – Viabilidade da contratação:** (previsão do artigo 5º, inciso XII, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso XIII, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). A previsão legal é de que haja “posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade” administrativa. Recomendo que a Administração se certifique de que a justificativa é suficiente em juízo técnico.

66. Pelo exposto, o ETP deverá ser revisto, complementado, justificado ou esclarecido a partir das observações acima elencadas, com a necessária complementação da instrução processual.

TERMO DE REFERÊNCIA

67. O Termo de Referência – TR está previsto nos artigos 6º, XXIII, e 40, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021 e está regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto estadual nº 68.185/2023¹⁹.

¹⁹ Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR para a aquisição de bens e a contratação de serviços, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

68. O Termo de Referência é o documento necessário para a aquisição de bens e contratação de serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos:

(i) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(ii) 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;

(iii) 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 artigo 6º, § 6º, do Decreto nº 68.185/2023;

(iv) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

(v) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) 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 § 4º²⁰, do artigo 5º, do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

d) requisitos da contratação;

²⁰ § 4º - Na elaboração do ETP, para a definição do menor dispêndio, poderá ser realizado levantamento do custo total da solução, por meio da obtenção dos custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, garantia técnica estendida, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida de cada solução.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º²¹, 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;
- i) estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto estadual 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;
- j) adequação orçamentária, dispensando-se a respectiva reserva quando se tratar de sistema de registro de preços.

69. O Decreto estadual nº 68.185/2023 determina a utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, com a observância do Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado. Não localizamos nos

²¹ § 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar 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 nas licitações para contratação de: **I** - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado; **II** - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação; **III** - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação; **IV** - obras e serviços especiais de engenharia; **V** - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

autos qualquer referência à utilização do Sistema TR Digital, o que deverá ser atestado pela autoridade competente.

70. Ademais, nos termos do § 3º, do artigo 6º, do mesmo decreto “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”.

71. Mencionado decreto também determina que o TR esteja alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração, o que deverá ser atestado pela autoridade competente.

72. Deverá ser atestado nos autos, ainda, que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º²², da Lei federal nº 14.133/2021 e atendem a definição do artigo 2º, do Decreto estadual nº 68.185/2023.

73. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

74. No caso concreto, o **Termo de Referência** em análise, Doc. SEI nº 0090248158, deverá estar de acordo com o modelo disponibilizado pela Subprocuradoria

²² **Artigo 7º** Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: **I** - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; **II** - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e **III** - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. **§ 1º** A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. **§ 2º** O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Geral da Consultoria, observadas as recomendações deste parecer, o que deverá ser atestado pela autoridade competente.

75. Recomendo, ainda, o ajuste da minuta quanto ao seguinte:

- a) incluir previsão de apresentação de relação de todos os participantes em cada evento que vier a se realizar (listas de presença assinadas), com dados completos fidedignos dos participantes, tais como nome completo, cargo, endereço e telefone, bem como registros fotográficos respectivos;
- b) comprovantes referentes à efetiva utilização dos serviços de almoço/jantar, tais como lista de presença ou vouchers devidamente assinados pelos participantes beneficiários;
- c) sempre lembrando que eventos de grande magnitude tendem a apresentar maior economicidade quando contratados separadamente, à vista do planejamento adequado, nas situações em que for necessário que a Pasta defina previamente os espaços físicos a serem contratados, deverão ser explicitados os motivos que embasaram a necessidade e conduziram às definições adotadas e apresentadas justificativas para os custos incorridos frente a outras opções, inclusive de próprios públicos, em atendimento aos princípios da motivação, da impessoalidade e da transparência;
- d) nas situações em que ocorrer o cancelamento de eventos após o prazo informado pelo(s) fornecedor(es), a eventual obrigação de ressarcimento dos custos incorridos dependerá da prévia comprovação da efetivação da despesa pelo fornecedor, sendo sempre necessário que esses cancelamentos sejam devidamente motivados, inclusive quanto à impossibilidade de fazê-lo ainda dentro do prazo informado pelo(s) fornecedor(es), sob pena de responsabilização do agente, em atendimento aos princípios da motivação e da transparência (Cf **Acórdão 1175/2017 – Plenário, 07/06/2017**);
- e) cada item previsto deve ser objetivamente aferível como necessário, dentro das balizas que regem os gastos públicos.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

76. Cabe esclarecer uma particularidade das estimativas de preços realizadas na área de eventos, sobre as quais há grandes descontos nas cotações realizadas pelas licitantes. O assunto foi tratado no Acórdão 2326/2010-TCU-Plenário (TC-009.014/2010-1), referente à representação contra licitação para prestação de serviços de organização de eventos no Ministério do Desenvolvimento Agrário, cujo certame teve a participação de 50 empresas (item 2.4 do Relatório). Naqueles autos, o MDA esclareceu que as propostas então enviadas em atenção à pesquisa de mercado raramente espelham o valor real da contratação e que, em licitações semelhantes ao pregão em tela, o deságio do valor estimado seria de cerca de 70% (item 4.5.2 do Relatório ao Acórdão 2326/2010-TCU-Plenário).

77. Poderá a Administração, analogicamente, atentar para o previsto no artigo 30, § 2º da Lei federal nº 11.771/2008 (Política Nacional do Turismo), que dispõe o seguinte:

“Art. 30. Consideram-se organizadoras de eventos as pessoas jurídicas que exercem atividade econômica de prestação de serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos.

§ 1º As organizadoras de eventos poderão prestar serviços nas categorias de organização de feiras, exposições, congressos, convenções e congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo, cultural, promocional e social e de interesse profissional, associativo e institucional, incluídos shows, festas, festivais, espetáculos em geral e simpósios.

§ 2º O preço do serviço das organizadoras de evento é a taxa de intermediação remunerada entre clientes e prestadores de infraestrutura de apoio a eventos.”
(destaques nossos)

78. De acordo com o artigo 10²³, do Decreto estadual nº 68.021/2023, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, nos termos do

²³ **Artigo 10** - O catálogo eletrônico de padronização será utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam o inciso I do artigo 74 e os incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133, de 2021. **Parágrafo único** - A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

inciso II²⁴, do artigo 19, da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.

79. Por fim, cabe ressaltar que nos termos do Decreto estadual nº 67.985/2023, que regulamentou o disposto no artigo 20, da Lei federal nº 14.133/2021, é vedada a aquisição de bens e a contratação de serviços enquadrados na categoria de luxo, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

DA MOTIVAÇÃO CIRCUNSTANCIADA DAS CONDIÇÕES DO EDITAL (artigo 18, IX, da Lei federal nº 14.133/2021)

80. Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, presentes na Deliberação da Autoridade, Doc. SEI nº 0087166014, guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto.

81. Alerta-se que exigências de qualificação técnica e econômico financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade.

82. Desse modo, sugere-se que sejam adotadas e motivadas essas exigências, de acordo com as orientações a seguir declinadas.

83. A exigência de atestados deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação (art. 67, § 1º, da Lei federal nº 14.133/2021²⁵).

²⁴ **Artigo 19 (...) II** - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; (...).

²⁵ **§ 1º** A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

84. Será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei federal nº 14.133/2021).

85. No que se refere às regras pertinentes à participação (ou não) de empresas em consórcio, foi admitida a participação conforme deliberação da Autoridade Competente Doc. SEI 0087166014 e Minuta de Edital, Doc. SEI nº 0090248356.

86. Ademais, recomendo revisão geral das exigências formuladas nos documentos que instruem o processo, que não podem conter divergências em relação ao DFD, ETP e ao Termo de Referência.

87. Ainda em relação ao despacho de deliberação, recomendo seja esclarecida, se o caso, eventual e futura divergência entre o valor estimado, e autorizado, de despesa e o que consta da pesquisa de preços.

REGIME DE EXECUÇÃO PARA RP DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

88. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual, observados os potenciais de economia de escala.

89. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (artigo 6º, XXIX²⁶, da Lei federal nº 14.133/2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da

²⁶ XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

execução contratual (TCU Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

90. Já na empreitada por preço unitário (artigo 6º, XXVIII²⁷, Lei federal nº 14.133/2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

91. Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

92. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

93. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

94. No caso concreto, apesar de parecer ter sido adequadamente adotado o regime de preços unitários, conforme Deliberação da Autoridade, Doc. SEI nº 0087166014, não localizamos justificativas a respeito da escolha. Assim sendo, recomenda-se que sejam

²⁷ **XXVIII** - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

trazidas ao processo justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

DA COMPATIBILIDADE COM A LEI ORÇAMENTÁRIA

95. Deve-se atestar a desnecessidade do cumprimento do artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que constitui condição prévia para licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, caso haja a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, informando que a contratação não caracteriza aumento de despesa.

96. Lembramos que a despesa somente estará dispensada do cumprimento dos requisitos do artigo 16 se foram despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, nos seguintes termos:

Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; (gn)

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

97. Ressaltamos que, se o caso, deverá ser realizada a respectiva reserva orçamentária antes da assinatura do contrato e o empenho da dotação no momento da assinatura.

DO EDITAL DE LICITAÇÃO, DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA MINUTA DE CONTRATO

98. Os requisitos do edital de licitação estão previstos no artigo 25, da Lei federal nº 14.133/2021 e os da minuta de contrato no artigo 92, do mesmo diploma legal. Adicionalmente, o edital relativo ao registro de preços deve observar o artigo 82 da Nova Lei de Licitações.

99. Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

100. A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, através da Subprocuradoria Geral da Consultoria, disponibilizou minutas de edital, contrato e ata de registro de preços que deverão ser seguidas pela Administração.

101. Registro que consta dos autos a Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas, Doc. SEI nº 0090252442.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

102. Não localizei na instrução dos autos uma Minuta de Contrato para análise, motivo pelo qual, entendo que a Administração pretende fazer as contratações por Nota de Empenho. No entanto, se for necessária utilização de Minuta de Contrato, a mesma deve ser submetida para análise prévia desse instrumento jurídico.

103. Cabe registrar que se não se tratar de hipótese contemplada no artigo 95, da Lei federal nº 14.133/2021, deverá ser incluído no edital o “instrumento de contrato”.

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

104. Destaco que, caso a contratação atinja valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), devem ser observadas as providências estabelecidas no artigo 1º, do Decreto estadual nº 41.165/1996, com a redação dada pelo artigo 1º, do Decreto estadual nº 67.590/2023²⁸.

105. Em relação às sanções administrativas, recomendamos apenas a utilização de atos normativos que tenham sido editados com fundamento na Lei federal nº 14.133/2021. Não havendo regulamentação adequada à nova lei, sugerimos incorporar no próprio edital a disciplina.

106. Prosseguindo, no tocante à minuta de Edital, entendo pertinentes as seguintes observações:

²⁸ **Artigo 1º** - A celebração de contratos relativos à contratação de obras, à aquisição de material permanente e equipamentos, à contratação de serviços terceirizados e de contratos de gestão, com valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), dependerá de prévia manifestação do Secretário da Fazenda e Planejamento, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, e do Secretário-Chefe da Casa Civil, quanto à compatibilidade da proposta com as diretrizes governamentais.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- a) No que se refere ao tópico “**Objeto**”, nos termos do item 1.2, a licitação será dividida em grupos de itens. Nesse sentido, lembro o que consta da nota explicativa constante do modelo de minuta:

“3) Caso se trate de registro de preços, na hipótese de licitação contendo grupo(s) de itens, será necessário fixar no Edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, conforme o § 1º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021, por meio da inclusão de novas subdivisões específicas no item 6, de acordo com as instruções constantes de comentário apresentado no texto correspondente. Nessa hipótese, também será necessário prever item específico na minuta de ata de registro de preços, de acordo com instruções constantes de comentário no modelo correspondente.”

- b) Noto, também, que o critério de adjudicação de menor preço por grupo de itens pode ser interpretado como equivalente a definir o critério de julgamento pelo menor preço global, e não por item, o que pode ensejar a ocorrência do proscrito jogo de planilhas. A esse respeito, vale transcrever o seguinte julgado do TCU:

Plenário

TC 004.937/2015-5

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Interessado: Una Marketing de Eventos Ltda. (05.969.672/0001-23)

Advogado constituído nos autos: Emerson José Varolo, OAB/SP 168.546.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS CONDUZIDO PELO MPOG PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS. CAUTELAR CONCEDIDA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A ADESÃO FUTURA POR ITENS E O CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO GLOBAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE ITENS REGISTRADOS COM PREÇOS SUPERIORES ÀQUELES PRATICADOS PELAS DEMAIS LICITANTES. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM VIRTUDE DE CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA QUE DEMANDAM ALTA LIQUIDEZ DAS LICITANTES. INCLUSÃO DE



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

ITENS NA PLANILHA DE PREÇOS (SERVIÇOS DE HOSPEDAGEM, LOCAÇÃO DE ESPAÇO E SERVIÇOS DA LIBERAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO) QUE NÃO PODEM SER ALTERADOS PELAS LICITANTES, E CUJA REMUNERAÇÃO SERÁ EFETIVADA COM BASE EM PROPOSTAS A SEREM APRESENTADAS PELA CONTRATADA NO MOMENTO DA REALIZAÇÃO DOS EVENTOS, COM RISCOS À IMPESSOALIDADE DOS ATOS.

FIXAÇÃO DE PREÇOS MÍNIMOS. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. CIENTIFICAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

E no TCE/SP:

TC 020525.989.20-8 (ref. TC-018226.989.17-6)

“O orçamento estimativo é peça chave para possibilitar a aferição da economicidade da futura avença, dele devendo constar, obrigatoriamente, os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços máximos, independentemente do critério de julgamento eleito para o certame.

[...]

(TC-007612/026/127 e TC-042619/026/108) o colegiado abordou a indispensável compatibilidade entre orçamento estimado, preços unitários e valor global como mecanismo de controle das propostas e de prevenção contra a ocorrência de “jogo de planilha”. [...]

nos editais de licitação, independentemente do critério de julgamento, devem constar parâmetros objetivos de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de valores máximos aceitáveis, tendo por referência o binômio realidade do mercado/especificidades do objeto lançado à praça, com a devida motivação nos autos administrativos.[...]

convocada a esclarecer os valores unitários de sua proposta, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei de Licitações⁹, a licitante permaneceu silente”

- c) Alerto que o valor da contratação não poderá constituir a mera soma de preços unitários, condição posta para bloquear possibilidade de jogo de planilhas, prática prosrita pela Corte de Contas paulista. Recomendo a inclusão de cláusula prevendo a rescisão da contratação em caso de não serem assegurados os preços unitários ofertados na proposta vencedora;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

d) Recomendo, também, por cautela, seja realizada revisão geral para verificação de eventuais incorreções de digitação e preenchimento.

107. Quanto à minuta da Ata de Registro de Preços, que integra o Edital como Anexo V, parece ter utilizado o modelo constante do *site* do Portal de Compras do Governo do Estado de São Paulo, não merecendo observações a fazer. Todavia, importante ser lembrado que a vigência da ata de registro de preços não pode ser confundida com a vigência dos contratos dela decorrentes.

DA ANÁLISE DOS RISCOS RELATIVOS À LICITAÇÃO E À BOA EXECUÇÃO CONTRATUAL

108. O documento **Matriz de Gerenciamento de Riscos nº 62/2025** (Doc. SEI nº 0087165963) aparentemente mapeou os possíveis riscos relativos à licitação e à boa execução contratual, com indicação do risco, da causa, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

109. Registro, no entanto, que sua análise qualitativa não é atribuição desta Consultoria, pela sua própria natureza.

DA RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO ÀS PONDERAÇÕES DA COTA CJ/SAA nº 75/2025

110. Observo que a Administração procurou responder as ponderações e questionamentos efetuados na Cota CJ/SAA nº 75/2025, adotando providências de refazimento de pesquisa de preços e adequação do Termo de Referência e do Edital, motivo pelo qual considero, aparentemente, sanadas as fragilidades identificadas.

111. Inobstante, recomento a revisão de todos os documentos evitando-se a repetição dos problemas verificados no primeiro pregão.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DO CONTRATO

112. 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.

113. 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).

114. 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.

115. Ademais, relevante alertar a Administração, como de costume, que os documentos constantes dos autos (DFD, ETP, Termo de Referência aprovado, despacho que define os elementos do certame e edital, incluindo seus anexos) não podem ser contraditórios entre si.

116. Por fim, consigno que a análise ora realizada considerou os modelos disponibilizados pelo Governo do Estado de São Paulo através do Portal de Compras (<https://compras.sp.gov.br/>), devendo a Pasta acompanhar e incorporar futuras alterações nas minutas divulgadas.

117. Ante o exposto, não há oposição à contratação, desde que atendidas as recomendações contidas neste parecer.



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

118. Com estas considerações proponho a remessa dos autos à D. Chefia de Gabinete, para que a Autoridade da Pasta, após o exame do processado, decida sobre o prosseguimento da avença.

É o parecer, s.m.j., que submetemos à superior consideração.

São Paulo, 1 de dezembro de 2025.

José Luiz Borges de Queiroz

Procurador do Estado
OAB/SP nº 88.103