



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

PROCESSO: 007.00007983/2024-01

INTERESSADO: Centro de Gestão de Registro de Preços

PARECER: REFERENCIAL CJ/SAA n.º 17/2024

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PARECER REFERENCIAL – POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO EM CASOS SIMILARES EM PROCESSOS E EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS COM OS MESMOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS. Pregão eletrônico tipo menor preço. Contratação eventual e futura de empresa especializada em serviços de fornecimento de infraestrutura e apoio logístico para a execução de eventos e serviços de buffet. Lei federal nº 14.133/2021. Utilização do Decreto federal nº 11.462/2023 enquanto não houver regulamentação estadual, nos termos do art. 1º do Decreto Estadual nº 67.608/2023. Recomendações. Viabilidade se atendidas todas as recomendações propostas neste parecer

Senhora Chefe de Gabinete,

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 em serviços de fornecimento de infraestrutura e apoio logístico para a execução de eventos e serviços de buffet conforme DFD - Documento de Formalização de Demanda, com valor estimado de R\$ 113.371.807,56 (Cento e treze milhões, trezentos e setenta e um mil, oitocentos e sete reais e cinquenta e seis centavos).

2. Do que consta dos autos, destacamos:



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

- a) Documento de Formalização de Demandas (Doc. SEI 0020937122)
- b) Despacho da autoridade competente (Doc. SEI 0023335986)
- c) Estudo Técnico Preliminar nº 03/2024 (Doc. SEI 0023833323)
- d) Informação de Consulta a IRP-Buffer (Doc. SEI 0023840197)
- e) Informação de Consulta a IRP-Eventos (Doc. SEI 0023840423)
- f) Despacho de justificativa – IRP (Doc. SEI 0023933878)
- g) Matriz de gerenciamento de riscos (Doc. SEI 0024014628)
- h) Termo de Referência nº 07/2024 (Doc. SEI 0024020068)
- i) Orçamentos (Doc. SEI 0024020309)
- j) Planilha de pesquisa de preços (Doc. SEI 0024020610)
- k) Despacho Autorizador (Doc. SEI 0024024392)
- l) Minuta de edital e seus anexos (termo de referência, minuta de contrato, modelo de planilha de proposta, modelo de declarações, ata de registro de preços) (Doc. SEI 0024027161).

3. Através do Despacho da Chefia de Gabinete, Doc. SEI 0024027672, o processo foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica para exame e parecer.

É o relatório. Opino.

DO PARECER REFERENCIAL

4. A elaboração de parecer referencial passou a ser admitida com a edição da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, com o objetivo de racionalizar o trabalho na Consultoria Jurídica, fundamentando-se no artigo 37, caput, da Constituição Federal, que consagra o princípio da eficiência.



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

5. A Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, regulamentou a elaboração de “Parecer Referencial” pelas Consultorias Jurídicas e sua utilização pela Administração Pública, sendo admitida sua elaboração *quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos* (artigo 1º).

6. Considerando que se enquadram na hipótese do artigo 1º, da citada Resolução, os processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, com base na Lei Federal nº 14.133/2021, para constituição de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, visando à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, no âmbito da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, é o presente para traçar a orientação jurídica a ser observada pela Administração para fundamentar estas licitações e, assim, atender a norma insculpida no bojo do parágrafo único, do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.

7. Importante ressaltar desde já que, nos termos do artigo 2º, da Resolução PGE nº 29/2015, **o presente Parecer terá prazo de validade de 1 (um) ano, sendo certo que, em caso de alteração legislação que fundamenta este Parecer, o Órgão da Administração deverá suscitar a esta Consultoria Jurídica eventual necessidade de substituição da orientação nele traçada** (artigo 2º, parágrafo único, da citada Resolução).

8. Ressalta-se a premente superveniência de regulamentação estadual, o que poderá implicar em alteração deste Parecer referencial.

9. Esclareço, outrossim, que nos termos do § 2º, do artigo 1º, da Resolução PGE nº 29/2015, a juntada de cópia do Parecer Referencial no respectivo processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada desta Consultoria Jurídica, devendo a Administração, no entanto, atentar para o disposto no artigo 4º, da citada Resolução, *in verbis*:

Artigo 4º - Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

I - cópia integral do Parecer Referencial com o despacho de aprovação da Chefia da Consultoria Jurídica;

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações nele contidas.

10. Por fim consignamos que eventuais dúvidas sobre a aplicação deste Parecer Referencial deverá ser dirimida perante esta Consultoria Jurídica (artigo 5º, da Resolução PGE nº 29/2015), e que a superveniência de manifestação desta Consultoria Jurídica, nos termos do artigo 45, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado) afasta a utilização deste Parecer Referencial (artigo 6º e parágrafo único, da Resolução PGE nº 29/2015).

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

11. 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.

12. 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



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

fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

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

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

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

13. 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.*



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

14. 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 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 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 justificativa 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



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

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

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

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

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

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

15. 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;



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

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

16. Pela instrução dos autos, a utilização do SRP no caso concreto decorre da necessidade de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de organização e alimentação para atender as reuniões, seminários, treinamentos, encontros em que se discutem diversos temas justifica-se devido a importância de que a pasta atua na execução de políticas públicas.

17. Nos termos do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021 e artigo 9º do Decreto federal nº 11.462/2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

18. Destaco que não consta dos autos a divulgação da intenção de registro de preços ou eventual justificativa para sua não realização.

19. Lembrando 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).

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

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

21. A escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, somente será adequada, se o serviço a ser contratado ou bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela autoridade competente, nos termos dos artigos 6º, XIII7, e 298 da Lei federal nº 14.133/2021, na Deliberação da Autoridade (Doc. SEI nº 0024024392). O que precisa ser providenciado pela Administração.



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

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.

Art. 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.” (destacamos).

22. Destaque-se que, à luz do artigo 6º, XLI, 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**.

23. 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.

24. Essa manifestação deve ser expressa.

DA AUTORIDADE COMPETENTE

25. 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 189 da Nova Lei de Licitações. Para o pregão, a competência está prevista no Decreto nº 47.297/2002.

26. Conforme 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 destaco as seguintes conclusões do opinativo:



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

(1) *para o manejo das competências previstas na Lei federal nº 14.133/2021, a Administração deve atentar para as hipóteses em que este diploma se refere à autoridade máxima, casos em que o ato somente poderá ser levado a efeito pelo Titular da Pasta;*

(2) *quando a Lei federal nº 14.133/2021 se refere a “autoridade competente”, sendo modalidade de licitação ou de contratação mantida nesse diploma legal, a Administração deverá promover a devida identificação a partir do que dispuserem o Decreto nº 46.623/2002, o Decreto nº 57.688/2011, e os decretos que organizam as unidades prisionais, ainda que o façam por remissão ao 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;”.*

(3) *a competência recebida por meio de decreto regulamentar não pode ser novamente delegada sem autorização expressa para tanto contida no próprio decreto ou em decreto superveniente (artigo 20 da Lei nº 10.177/1998).*

(...)

5. *Aprovo as conclusões do d. Parecer CJ/SAP nº 24/2024 enumeradas no item 2 deste despacho, com os acréscimos e ressalvas a seguir especificados.*

6. *O caso em tela trata de recepção tácita de regras estabelecidas em decretos estaduais concernentes à competência para atuação em procedimentos licitatórios e de contratações administrativas.*

7. *Cumprе registrar que é usual a recepção (expressa ou tácita) de normas de hierarquia inferior por ocasião da edição de nova legislação, caracterizada pela permanência em vigor das normas anteriores que sejam compatíveis com o ato normativo superveniente de hierarquia superior, o que decorre da própria natureza contínua do ordenamento jurídico. Ademais, há regra expressa de recepção nas hipóteses tratadas pelo artigo 189 da Lei federal nº 14.133/20212.*



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

8. *No que tange aos decretos de organização da Secretaria mencionados na instrução, é relevante salientar, ainda, que o Decreto nº 57.688/2011 também estabelece regras de competência remissivas ao artigo 3º do Decreto nº 47.297/2002 (alínea “b” do inciso III do artigo 26 e alínea “b” do inciso II do artigo 28), concernentes a licitações na modalidade pregão.*

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

28. No presente caso da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, verifica-se que a norma relativa à competência está disciplinada na Resolução SAA nº 65, de 9 de outubro de 2023, que dispõe:

“Artigo 1º - Ficam delegadas aos dirigentes das Unidades de Despesa a seguir relacionadas, as competências previstas no artigo 3º, do Decreto nº 47.297/2002, para abertura de licitação na modalidade de pregão (presencial e eletrônico), cujo valor estimado da contratação seja igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

I - Coordenadoria de Administração;

II - Coordenadoria de Tecnologia da Informação;

III - Coordenação de Logística Rural;

IV - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI;

V - Coordenadoria de Defesa Agropecuária – CDA;

VI - Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios – CODEAGRO;

VII - Coordenadoria de Segurança Alimentar – COSALI, e

VIII - Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – APTA.

Artigo 2º - Esta resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário. (Processo SEI 007.00018059/2023-61)”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

29. 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 LX7, e artigo 8º, §5º). O artigo 9º estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos.

30. O Estado de São Paulo editou o Decreto 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 assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

31. 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 Decreto nº 68.220/2023, artigo 9º, parágrafo único, 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”.



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

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”.

32. Recomendamos que a autoridade competente complemente seu despacho informando o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 7º, incisos II e III, no sentido de que o pregoeiro e a equipe de apoio (i) tenham 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 (ii) que não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou de contratados habituais da Administração nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Art. 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



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

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.

DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO

33. 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”.

34. 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;

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;



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

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 ANUAL DE CONTRATAÇÕES

35. O plano anual de contratações está regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 67.689/2023. No caso concreto, a Pasta não realizou o plano anual de contratações com fundamento no artigo único das disposições transitórias, conforme item 11, do Estudo Técnico Preliminar, Doc. SEI nº 21033954, informando, entretanto, que a presente contratação está contemplada no Planejamento Plurianual da Pasta 204/2027.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

36. 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 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;



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

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;

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



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

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.

37. 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.

38. No âmbito estadual, o ETP é regulamentado pelo Decreto nº 68.017/2023, 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.

39. A Lei federal nº 14.133/2021 definiu os critérios para definição do valor estimado no artigo 23, regulamentado no âmbito estadual pelo Decreto nº 67.888/2023.

40. O valor estimado da contratação foi obtido a partir de pesquisa de preços realizada nos autos.

41. No tocante aos requisitos previstos no Decreto nº 67.888/2023, fazemos as seguintes observações:

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;



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

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.

42. 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”.

43. Assim, caso a autoridade competente entenda que deve haver o sigilo, deverá indicar a justificativa e adequar os documentos correspondentes, de forma a torná-lo efetivamente sigiloso.

44. Além disso, o artigo 3º, inciso II, do Decreto 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.

45. 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;



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

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.

46. 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.

47. O artigo 4º do Decreto nº 68.017/2023 também estabelece que o ETP deverá considerar alguns elementos no momento da sua elaboração. Não localizamos nos autos manifestação certificando que tal dispositivo tenha sido considerado na análise.

48. 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

49. 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 nº 68.185/2023.

50. 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



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

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

d) requisitos da contratação;

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 § 1º do artigo 36 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;



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

i) estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

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

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

52. Ademais, nos termos do artigo 6º, §3º, 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”.

53. 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, exceto, por ora, com relação ao Plano Anual de Contratações.

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

55. 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.



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

56. No caso concreto, o **Termo de Referência nº 07/2024** deverá estar de acordo com o modelo disponibilizado pela Subprocuradoria Geral da Consultoria, observadas as recomendações deste parecer, o que deverá ser atestado pela autoridade competente.

57. De acordo com o artigo 10 do Decreto nº 68.021/2023, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, nos termos do inciso II 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.

58. Por fim, cabe ressaltar que nos termos do Decreto 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)

59. Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto.

60. 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.

61. Desse modo, sugere-se que sejam adotadas e motivadas essas exigências, de acordo com as orientações abaixo.



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

62. 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 14.133/2021).

63. 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).

64. 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 0024024392.

REGIME DE EXECUÇÃO PARA RP DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

65. 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.

66. 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 (art. 6º, XXIX, da Lei federal nº 14.133/2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

67. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei federal nº 14.133/2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os



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

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).

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. No caso concreto, apesar de parecer ter sido adequadamente adotado o regime de preços unitários, não localizamos justificativas a respeito da escolha. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas ao processo justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.

DA COMPATIBILIDADE COM A LEI ORÇAMENTÁRIA



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

72. 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.

73. 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.

74. 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

75. Os requisitos do edital de licitação estão previstos no artigo 25 da Lei federal nº 14133/2021 e os da minuta de contrato no artigo 92. Adicionalmente, o edital relativo ao registro de preços deve observar o artigo 82 da Nova Lei de Licitações.

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



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

77. 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.

78. 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.

79. 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.

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

80. O documento **Matriz de Gerenciamento de Riscos nº 05/2024 (0024014628)** 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.

DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DO CONTRATO



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

81. 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.

82. 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).

83. 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.

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

85. 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.

São Paulo, 11 de abril de 2024.

Rita Kelch
Procuradora do Estado



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

PROCESSO: 007.00007983/2024-01
INTERESSADO: Centro de Gestão de Registro de Preços
COTA: Cota SAA n° 15/2024
ASSUNTO: Contratação eventual e futura de empresa especializada em serviços de fornecimento de infraestrutura e apoio logístico para a execução de eventos e Serviços de Buffet.

PARECER REFERENCIAL CJ/SAA n.º 17/2024. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. Aplicação a casos idênticos. Proposta de validade pelo período de 1 (um ano). Primeira edição na vigência da Lei n° 14.133/2021. **Aditamento para redução da abrangência do parecer referencial e inclusão de tópico específico sobre recomendações ao caso paradigma.**

Sra. Chefe de Gabinete:

1. Trata-se de proposta de aditamento do Parecer Referencial CJ/SAA n.º 17/2024 para a redução de abrangência das hipóteses fáticas de utilização do parecer, com a correção do item 6 para que, substituindo o que constou do documento original, passe a constar:

“6. Assim, considerando a) o princípio da eficiência (artigo 37, *caput*, Constituição Federal); b) a necessidade de racionalização do trabalho na Consultoria Jurídica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (CJ/SAA); c) o

Cota CJ/SAA n.º 15/2024



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

grande volume de processos da mesma natureza e d) o artigo 1º, *caput*, da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015¹, emite-se o presente Parecer Referencial destinado a nortear casos de processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, com base na Lei Federal nº 14.133/2021, para constituição de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS RELATIVOS A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA CONTRATAÇÕES FUTURAS (exceções OS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, AQUISIÇÃO E LOCAÇÃO DE BENS PARA CONTRATAÇÕES FUTURAS²).”

2. Propõem-se, também, a inclusão de tópico específico no parecer sobre os QUANTITATIVOS PROJETADOS, após o tópico do TERMO DE REFERÊNCIA, com a conseqüente renumeração dos itens subsequentes, nos seguintes termos:

“DOS QUANTITATIVOS PROJETADOS

59. Com relação aos quantitativos projetados, verifico que os autos estão instruídos com o levantamento de atas semelhantes realizadas em anos anteriores (SEI 0023833323). Contudo, verifica-se que a estimativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência supera em muito os quantitativos e apresenta itens que não constam das atas realizadas em anos anteriores. Não há justificativa para os quantitativos e qualitativos apresentados, tampouco constatação da

¹ Artigo 1º, *caput*, Resolução PGE 29/15: “Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.”

² As hipóteses acima indicadas possuem regras específicas e escapam a orientação referencial tratada no presente parecer.



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

necessidade ou comprovação de que houve a contratação das quantidades estimadas em anos anteriores. Também não foi colhida a manifestação dos órgãos apontados para que indiquem concretamente suas necessidades. Recomenda-se, nesse ponto sejam consultadas as unidades interessadas no serviço para que indiquem suas estimativas de consumo, e depois seja confirmado junto aos órgãos participantes sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos.

60. Neste contexto, seria importante uma justificativa mais detida a respeito dos quantitativos projetados, de que representam estimativa adequada das necessidades da administração (sem prejuízo de sua nova justificativa no momento de sua efetiva aquisição), já que nos autos consta alusão por demais genérica. O item 7 do ETP faz alusão à quantidade para os diversos órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, sem indicar a que serviços corresponderiam aludidas quantidades.

61. Observa-se que as atas de registros de preços dos anos anteriores juntadas aos autos no ETP contemplam outras Secretarias, o que deve ser considerado para o cálculo.

62. O quantitativo estimado deve ser objeto de checagem e análise pela Unidade contratante previamente à abertura do certame. Compete à Administração certificar-se de que o levantamento foi corretamente realizado, já que foge à competência deste órgão consultivo o exame acerca das técnicas quantitativas de estimação utilizadas dado o seu caráter eminentemente técnico.

63. Considerando-se os vultosos valores estimados, aconselha-se sua revisão pela área técnica previamente à instauração do certame, que também deverá avaliar se há a necessidade de alguma modificação. Ressalto ainda que, caso haja alteração no termo de referência, este deve ser submetido novamente à aprovação da autoridade responsável pela licitação e, posteriormente, deve ser realizada nova pesquisa de preços.”



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

Devolvo os autos à origem para as providências indicadas na presente manifestação.

São Paulo, 16 de abril de 2024.

Rita Kelch
Procuradora do Estado



Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Chefia de Gabinete

DESPACHO

Nº do Processo: 007.00007983/2024-01

Interessado: Centro de Gestão de Registro de Preços

Assunto: Contratação eventual e futura de empresa especializada em serviços de fornecimento de infraestrutura e apoio logístico para a execução de eventos e Serviços de Buffet.

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 em serviços de fornecimento de infraestrutura e apoio logístico para a execução de eventos e serviços de buffet conforme DFD - Documento de Formalização de Demanda, com valor estimado de R\$ 113.371.807,56 (Cento e treze milhões, trezentos e setenta e um mil, oitocentos e sete reais e cinquenta e seis centavos).

Instada a se manifestar, a d. Consultoria Jurídica da Pasta, através do r. Parecer Referencial CJ/SAA n.º 17/2024 (doc. 0024847217) e seu aditamento, por meio da Cota SAA n.º 15/2024 (doc. 0025221543), considerou possível a padronização dos processos que contenham os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

Em razão disso, no uso de minhas atribuições legais, considerando especialmente a competência conferida pela Resolução SAA n.º 43, de 04/06/2021, que dispõe sobre a delegação de competência para padronização de procedimentos e a instrução processual dos pareceres referenciais emitidos pela d. Consultoria Jurídica da Pasta; e (I) em razão dos esclarecimentos postos até aqui; (II) das disposições legais aplicáveis ao caso; (III) das orientações administrativas e jurídicas vigentes; **ADOTO o r. PARECER JURÍDICO n.º 17/2024** (doc. 0024847217) e seu aditamento, por meio da **Cota SAA n.º 15/2024** (doc. 0025221543), exarado nos autos do processo

SEI 007.00007983/2024-01, como **PARECER REFERENCIAL**, para que venha a ser utilizado nos casos concretos idênticos a este, destinado a nortear processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, com base na Lei Federal nº 14.133/2021, para constituição de SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS RELATIVOS A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA CONTRATAÇÕES FUTURAS (excetuados OS RELATIVOS A OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, AQUISIÇÃO E LOCAÇÃO DE BENS PARA CONTRATAÇÕES FUTURAS); e **PADRONIZO** o procedimento contido no parecer jurídico que deverá ser seguido pela Coordenadoria de Administração, bem como pelas demais unidades que vierem a adotar o instrumento jurídico ora estabelecido, sob sua inteira responsabilidade.

Havendo eventuais dúvidas sobre a aplicação do citado parecer referencial, a d. Consultoria Jurídica da Pasta deverá ser instada a esclarecê-las.

Por fim, verifica-se que o presente Parecer Referencial poderá ser utilizado pela Administração Estadual pelo período de **1 (um) ano**, conforme disposto no artigo 2º, da Resolução PGE nº 29/2015.

Encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Administração para conhecimento e providências que couberem.

São Paulo, na data da assinatura digital.

Luciana Tucoser
Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Tucoser**, **Chefe de Gabinete**, em 18/04/2024, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0025345955** e o código CRC **0D54D25B**.