



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

PROCESSO: 007.00023837/2024-15

INTERESSADO: Coordenadoria de Tecnologia da Informação

PARECER: REFERENCIAL CJ/SAA n.º 31/2024

EMENTA: PARECER REFERENCIAL – LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – MENOR PREÇO – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – REGIME DE PREÇOS UNITÁRIO – MODO DE DISPUTA ABERTO – PARTICIPAÇÃO AMPLA. Constituição de Sistema de Registro de Preços para eventual e futura contratação de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software, sob demanda da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Exame da Minuta de Edital e da Minuta da Ata de Registro de Preços. Aplicação da Lei federal nº 14.133/2021 e da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015. Considerações. Necessidade de complementação da instrução Viabilidade com recomendações.

Senhora Procuradora do Estado Chefe.

1. Trata-se de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, tipo menor preço, participação ampla, regime de preços unitário, modo de disputa aberto, objetivando a Constituição de Sistema de Registro de Preços, para eventual e futura contratação de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software, sob demanda da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, num valor total estimado para 36 (trinta e seis) meses de contrato, (Doc. SEI nº 32602728), em **R\$ 18.463.417,67 (Dezoito milhões e quatrocentos e sessenta e três mil e quatrocentos e dezessete reais e sessenta e sete centavos)**, conforme Doc. SEI nº 32082353.



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

2. Instruem os autos, notadamente, os seguintes documentos de maior interesse para o lançamento desse parecer:

- a) Despacho do Senhor Coordenador da Coordenadoria de Tecnologia da Informação, deliberando equipe responsável pela elaboração dos documentos (Doc. SEI nº 30464756);
- b) Documento de Formalização de Demanda – DFD (Doc. SEI nº 30473498);
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (Doc. SEI nº 30611676);
- d) Matriz de Riscos (Doc. SEI nº 30617702);
- e) Termo de Referência (Doc. SEI nº 30618615);
- f) Pesquisa de Preços (Doc. SEI nº 30622203);
- g) Planilha com o demonstrativo da pesquisa de preços (Doc. SEI nº 30622438);
- h) Documento de Demanda do COETIC (Doc. SEI nº 30643128);
- i) Despacho de designação de servidores da área de compras Doc. SEI nº 31978942);
- j) Catálogo de itens CADMAT (Doc. SEI nº 31980257);
- k) Consulta às IRPs (Doc. SEI nºs. 31980456 e 31980628);
- l) Resolução SAA nº 38 de 06/04/2022 (Doc. SEI nº 31980967);
- m) Resolução SAA nº 65 de 09/10/2023 (Doc. SEI nº 31981092);
- n) Decreto nº 67.608, de 27/03/2023 (Doc. SEI nº 31981289);
- o) Planilha com valores feita pelo CEGERP (Doc. SEI nº 32082353);
- p) Divulgação do IRP no Compras Net (Doc. SEI nº 32080926);
- q) Divulgação da IRP no grupo do whatsapp de líderes do Estado de São Paulo (Doc. SEI nº 32081977);
- r) Deliberação da autoridade competente (Doc. SEI nº 32084191);
- s) Minuta da Ata (Doc. SEI nº 32086639);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- t) Minuta de Termo de Contrato Doc. SEI nº 32086693);
- u) Cota CJ/SAA nº 21/2024 (Doc. SEI nº 32347459);
- v) Minuta de Edital (Doc. SEI nº 32602728);
- w) Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas (Doc. SEI nº 32602841);
- x) Manifestação do Senhor Coordenador da Coordenadoria de Administração, propondo o envio dos autos para a Consultoria Jurídica, solicitando emissão de Parecer Referencial (Doc. SEI nº 32605983);
- y) Encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica (Doc. SEI nº 32606861).

É o relatório. Passo a opinar.

3. 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) Destaco a necessidade de revisão integral do processado, a fim de evitar vícios em sua tramitação e efetivação, certificando-se a Administração quanto a validade de todos os documentos e declarações, e ainda, a estrita observância da regularidade formal e legalidade dos atos administrativos ora praticados, certificando-se a autoridade da efetiva competência dos agentes públicos atuantes primando, também, pela adequada atuação dos agentes públicos envolvidos;
- c) Alerto que a presente manifestação toma por base os elementos que constam dos autos do processo administrativo em epígrafe;



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

- d) Alerto que a Pasta precisa certificar-se do atendimento do disposto no artigo 1º, do Decreto estadual nº 41.165/1996¹;
- e) Necessário a juntada aos autos da prévia autorização do COETIC². Veja-se que a origem informou que encaminhou os documentos de solicitação de autorização ao órgão, Doc. SEI nº 30643128, cuja resposta ainda não foi juntada aos autos;
- f) Trata-se de contratação a ser feita sob a égide da Lei federal nº 14.133/2021 (NLLC), portanto, lembro que a aplicação do regime jurídico da Lei federal nº 14.133/21 implica a observância total da nova legislação. Dessa forma, caso eventualmente haja nos documentos que instruem autos qualquer referência a Lei federal nº 8.666/93 deverão ser revistos, com a finalidade de observância à Lei federal nº 14.133/21;
- g) Recomendo, ainda, além da fiel observância do ordenamento, que a Pasta tenha especial atenção para o disposto no artigo 111, da Constituição estadual³, bem como, na Lei federal nº 14.133/2021, no artigo 56, da Lei estadual nº 6.544/1989⁴ e no Decreto estadual nº 60.334/2014⁵;
- h) 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

¹ **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.

² **Decreto estadual nº 64.601, de 22/11/2019 – Artigo 11** – O COETIC tem as seguintes atribuições: (...); VI - manifestar-se previamente, no âmbito dos órgãos e entidades abrangidos pelo SETIC, sobre: **a) abertura, dispensa ou inexigibilidade de procedimento licitatório objetivando a contratação de serviços ou aquisição de bens de tecnologia da informação e comunicação, avaliando sua conformidade com as políticas, as diretrizes gerais e estratégicas, os modelos, as normas e os padrões técnicos e operacionais de tecnologia da informação e comunicação, estabelecidos pelo COETIC; (...).**

³ **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.

⁴ **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.

⁵ **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

observados os termos do Decreto estadual nº 47.297/2002 quanto à autoridade competente para abertura do certame.

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 2015⁶, 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.

5. Com isso, existindo processos administrativos contendo os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, há a possibilidade de se estabelecer orientação jurídica uniforme, a ser observada pela área técnica, responsável pela conferência de dados e documentos constantes dos autos.

6. Insisto que os casos que extrapolem os limites da presente orientação deverão ser submetidos à análise individualizada por este órgão consultivo, bem como, é importante consignar que a análise individualizada não estará dispensada, caso a Administração constate a ocorrência de alguma especificidade a demandar a imposição de requisitos excepcionais, hipótese em que será necessário o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica.

⁶ “Artigo 1º - 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.

§1º - Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ou paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

§2º - A juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Consultorias Jurídicas”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

DAS CIRCUNSTÂNCIAS QUE ENSEJAM A ADOÇÃO DESTE PARECER REFERENCIAL

7. Com relação às circunstâncias que ensejam a adoção deste Parecer Referencial, e as características do caso concreto, que definem sua condição de paradigma, destaco o constante no despacho da i. Chefia de Gabinete, Doc. SEI nº 32606861:

“Tratam os autos da constituição de Sistema de Registro de Preços, para eventual e futura contratação eventual e futura contratação(SIC) de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento para atender a demanda da Secretaria da Agricultura e Abastecimento – SAA.

À vista da manifestação da Coordenadoria de Administração, retorne os presentes autos à d. Consultoria Jurídica da Pasta para a possibilidade da emissão de Parecer Referencial.”

8. Do exposto, se pode considerar que assim como o presente feito, os processos administrativos preparatórios para a instauração de licitação na modalidade Pregão Eletrônico, tipo menor preço, participação ampla, regime de preços unitário, modo de disputa aberto, objetivando a Constituição de Sistema de Registro de Preços, poderão representar número significativo e envolvem matéria repetitiva da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, situação que justifica a elaboração deste Parecer Referencial, a fim de estabelecer orientação jurídica uniforme sobre o assunto.

9. Sendo assim, recomenda-se que o presente parecer venha a ser empregado como Parecer Referencial em todos os procedimentos preparatórios para a instauração de licitação contendo os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos deste feito.

NO MÉRITO



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

10. Como relatado, no presente feito cuida-se de licitação, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço, participação ampla, regime de preços unitário, modo de disputa aberto, objetivando a Constituição de Sistema de Registro de Preços, para eventual e futura contratação de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software, sob demanda da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, num valor total estimado para 36 (trinta e seis) meses de contrato, (Doc. SEI nº 32602728), em **R\$ 18.463.417,67 (Dezoito milhões e quatrocentos e sessenta e três mil e quatrocentos e dezessete reais e sessenta e sete centavos)**, conforme Doc. SEI nº 32082353.

11. A necessidade da contratação está aparentemente justificada no Estudo Técnico Preliminar, Doc. SEI nº 30611676, nos seguintes termos:

2. Descrição da necessidade

Registro de Preços para futura e eventual aquisição de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software.

2.1. Motivação/Justificativa

A presente contratação justifica-se por estar em consonância a todos os esforços já empreendidos para elevar os níveis de gestão e governança do ambiente de TI da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, a adoção de mecanismos de segurança pertinentes irá convergir em melhorias com vistas a fornecer serviços de TI com alta disponibilidade, confiabilidade, solidez.

A Secretaria nos últimos anos, tem investido em importantes iniciativas na área de segurança, com intuito de atender às demandas comuns dos órgãos da administração pública estadual.

Dessa forma, o investimento constante em cibersegurança é uma forma de garantir que os órgãos de governo possam cumprir suas funções com eficiência, transparência e responsabilidade, sem colocar em risco os seus dados e os seus objetivos estratégicos.

Em face dessas dificuldades se faz necessária a aquisição de solução corporativa de forma a gerenciar todo o parque de microcomputadores através de uma central de gerenciamento e administração consolidada em uma única ferramenta.

A contratação dessas soluções é uma necessidade. Ela permitirá que esta Pasta não apenas enfrente os desafios atuais, mas também esteja preparado para os desafios futuros, garantindo a proteção de suas informações, a conformidade legal e a excelência operacional. Para tanto, alguns itens são de extrema relevância ao justificar o investimento necessário e levantado neste estudo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- **Elevação da Gestão e Governança de TI:** A contratação alinha-se perfeitamente aos esforços contínuos desta Secretaria para aprimorar e otimizar a gestão e governança de seu ambiente de TI. Ao adotar soluções avançadas, buscamos não apenas modernizar sua infraestrutura, mas também garantir que as operações diárias sejam realizadas de maneira eficiente e segura.
- **Conformidade com a LGPD:** A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece padrões rigorosos para a proteção de dados pessoais. A solução de segurança proposta não apenas atende a esses requisitos, mas também garante que a Secretaria esteja sempre em conformidade, evitando penalidades e garantindo a confiança do público.
- **Modernização e Transformação Digital:** Em uma era dominada pela tecnologia, é imperativo que as instituições governamentais se adaptem e evoluam. A adoção de Tecnologia da Informação e das Comunicações (TIC) é um passo crucial nessa direção, permitindo que a Secretaria de Agricultura atenda às demandas dinâmicas da sociedade contemporânea e ofereça serviços de alta qualidade.
- **Gestão de Dados Sensíveis:** A Secretaria de Agricultura não é apenas um órgão governamental; é o guardião da rica base de dados da agricultura do país. As informações sob sua custódia são inestimáveis e, portanto, devem ser protegidas com o mais alto nível de segurança, garantindo sua integridade e confidencialidade.
- **Ameaças Cibernéticas:** Vivemos em uma era digital, onde as ameaças cibernéticas são uma realidade constante. Ransomware, phishing e outros ataques podem causar danos irreparáveis. A adoção de soluções robustas de segurança é, portanto, não apenas desejável, mas absolutamente essencial.
- **Pandemia e Trabalho Remoto:** A pandemia da Covid-19 redefiniu a forma como trabalhamos. Com um aumento no trabalho remoto, os riscos associados a ataques cibernéticos também aumentaram. A solução proposta leva em consideração essa nova realidade, garantindo segurança mesmo em ambientes de trabalho distribuídos.
- **Proteção contra Malwares:** Malwares são uma ameaça onnipresente. Eles podem se infiltrar em sistemas, causar danos e até mesmo levar a perdas financeiras significativas. Uma solução de segurança robusta é a primeira linha de defesa contra essas ameaças, garantindo que os sistemas desta Pasta permaneçam imunes a eles.
- **Conformidade com Controles de Segurança Cibernética:** A segurança cibernética não é apenas sobre proteger contra ameaças, mas também sobre aderir a padrões e práticas recomendadas. A solução proposta está em total conformidade com os controles críticos de Segurança Cibernética preconizados pelo CIS, garantindo uma abordagem holística à segurança.
- **Impacto da Contaminação:** Qualquer contaminação ou invasão pode ter consequências catastróficas. Além das perdas tangíveis, há também perdas intangíveis, como a confiança e reputação da instituição. A solução proposta busca minimizar esses riscos, garantindo que a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Secretaria de Agricultura e Abastecimento continue sendo uma instituição confiável e respeitada.

12. A autoridade competente, por sua vez, informa em sua Deliberação, Doc. SEI nº 32084191, o seguinte:

1. DO OBJETO E DA JUSTIFICATIVA.

A contratação de Tecnologia da informação para licenças de software, justifica-se devido a importância de elevar os níveis de gestão e governança do ambiente de TI da Secretaria de Agricultura, a adoção de mecanismos de segurança pertinentes irá convergir em melhorias com vistas a fornecer serviços de TI com alta disponibilidade, confiabilidade, solidez e segurança da informação, além da solução atender alguns itens da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD planejamento e a organização das reuniões, seminários, treinamentos, encontros em que se discutem diversos temas.

13. A Pasta justificou a contratação perante o COETIC, nos seguintes termos:

4) JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO:

4.1 Resultado esperado com a contratação e seus impactos positivos: A Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, em 2021, aderiu à Ata nº 12/2020 da Secretaria Estadual de Saúde do Estado de São Paulo para fornecimento de Licenças de Software de Antivírus. Essa ata venceu, e não tem nenhuma vigente, conforme print anexo e a Prodesp não nos enviou o orçamento solicitado em 04/04/24 e não podemos mais esperar. A presente contratação justifica-se por estar em consonância a todos os esforços já empreendidos para elevar os níveis de gestão e governança do ambiente de TI da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, a adoção de mecanismos de segurança pertinentes irá convergir em melhorias com vistas a fornecer serviços de TI com alta disponibilidade, confiabilidade, solidez. A Secretaria nos últimos anos, tem investido em importantes iniciativas na área de segurança, com intuito de atender às demandas comuns dos órgãos da administração pública estadual. Dessa forma, o investimento constante em cibersegurança é uma forma de garantir que os órgãos de governo possam cumprir suas funções com eficiência, transparência e responsabilidade, sem colocar em risco os seus dados e os seus objetivos estratégicos. Em face dessas dificuldades se faz necessária a aquisição de solução corporativa de forma a gerenciar todo o parque de microcomputadores através de uma central de gerenciamento e administração consolidada em uma única ferramenta. A contratação dessas soluções é uma necessidade. Ela permitirá que esta Pasta não



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

apenas enfrente os desafios atuais, mas também esteja preparado para os desafios futuros, garantindo a proteção de suas informações, a conformidade legal e a excelência operacional. Para tanto, alguns itens são de extrema relevância ao justificar o investimento necessário e levantado neste estudo. Elevação da Gestão e Governança de TI: A contratação alinha-se perfeitamente aos esforços contínuos desta Secretaria para aprimorar e otimizar a gestão e governança de seu ambiente de TI. Ao adotar soluções avançadas, buscamos não apenas modernizar sua infraestrutura, mas também garantir que as operações diárias sejam realizadas de maneira eficiente e segura. Conformidade com a LGPD: A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) estabelece padrões rigorosos para a proteção de dados pessoais. A solução de segurança proposta não apenas atende a esses requisitos, mas também garante que a Secretaria esteja sempre em conformidade, evitando penalidades e garantindo a confiança do público. Modernização e Transformação Digital: Em uma era dominada pela tecnologia, é imperativo que as instituições governamentais se adaptem e evoluam. A adoção de Tecnologia da Informação e das Comunicações (TIC) é um passo crucial nessa direção, permitindo que a Secretaria de Agricultura atenda às demandas dinâmicas da sociedade contemporânea e ofereça serviços de alta qualidade. Gestão de Dados Sensíveis: A Secretaria de Agricultura não é apenas um órgão governamental; é o guardião da rica base de dados da agricultura do país. As informações sob sua custódia são inestimáveis e, portanto, devem ser protegidas com o mais alto nível de segurança, garantindo sua integridade e confidencialidade. Ameaças Cibernéticas: Vivemos em uma era digital, onde as ameaças cibernéticas são uma realidade constante. Ransomware, phishing e outros ataques podem causar danos irreparáveis. A adoção de soluções robustas de segurança é, portanto, não apenas desejável, mas absolutamente essencial. Pandemia e Trabalho Remoto: A pandemia da Covid-19 redefiniu a forma como trabalhamos. Com um aumento no trabalho remoto, os riscos associados a ataques cibernéticos também aumentaram. A solução proposta leva em consideração essa nova realidade, garantindo segurança mesmo em ambientes de trabalho distribuídos. Proteção contra Malwares: Malwares são uma ameaça onnipresente. Eles podem se infiltrar em sistemas, causar danos e até mesmo levar a perdas financeiras significativas. Uma solução de segurança robusta é a primeira linha de defesa contra essas ameaças, garantindo que os sistemas desta Pasta permaneçam imunes a eles. Conformidade com Controles de Segurança Cibernética: A segurança cibernética não é apenas sobre proteger contra ameaças, mas também sobre aderir a padrões e práticas recomendadas. A solução proposta está em total conformidade com os controles críticos de Segurança Cibernética preconizados pelo CIS, garantindo uma abordagem holística à segurança. Impacto da Contaminação: Qualquer contaminação ou invasão pode ter consequências catastróficas. Além das perdas tangíveis, há também perdas intangíveis, como a confiança e reputação da instituição. A solução proposta busca minimizar esses riscos, garantindo que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento continue sendo uma instituição confiável e respeitada.

4.2 Impacto da não contratação: *A não contratação de um antivírus pode ter diversos impactos negativos para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento no Estado de São Paulo, tais como: Risco de Infecção por Malware: Sem um antivírus, os sistemas da Secretaria ficam mais vulneráveis a infecções por*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

malware, como vírus, worms, trojans, entre outros, que podem causar danos aos dados e sistemas. Perda de Dados: Malwares podem causar a perda de dados importantes para a Secretaria, prejudicando a continuidade das operações e comprometendo a integridade das informações. Vazamento de Informações Confidenciais: A falta de proteção adequada pode resultar no vazamento de informações confidenciais da Secretaria, como dados de funcionários, colaboradores e projetos em andamento. Comprometimento da Segurança da Rede: A ausência de um antivírus pode permitir que invasores acessem a rede da Secretaria, comprometendo a segurança dos sistemas e dos dados armazenados. Redução da Produtividade: Infecções por malware podem causar a interrupção das atividades da Secretaria, resultando em perda de produtividade e impactando negativamente os serviços prestados. Danos à Reputação: Casos de infecção por malware e vazamento de informações podem afetar a reputação da Secretaria perante o público e outras instituições, gerando desconfiança e prejudicando sua imagem. Em resumo, a não contratação de um antivírus pode expor a Secretaria a uma série de riscos de segurança cibernética, com potencial impacto negativo em suas operações, reputação e integridade dos dados. É essencial investir em medidas de segurança adequadas para proteger os sistemas e garantir a continuidade das atividades.

4.3 Alinhamento ao Programa de Governo: *O governo paulista tem buscado fortalecer o caminho para a construção de um governo 100% digital, aberto, e com abordagens centradas nos usuários e na transformação digital de processos e operações para reduzir os gastos da Administração Pública e melhorar o atendimento à população”. Ainda, busca viabilizar infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população.*

4.4 Aumento (%) dos serviços, superior aos índices inflacionários: *O aumento dos serviços não será superior aos índices inflacionários.*

4.5 Motivação para Urgência: *A urgência da contratação de um antivírus para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento no Estado de São Paulo pode ser motivada pelos seguintes fatores: Aumento de Ameaças Cibernéticas: Com o aumento das ameaças cibernéticas, é crucial ter um antivírus atualizado para proteger os sistemas contra vírus, malware e outras formas de ataques digitais. Proteção de Dados Sensíveis: A Secretaria lida com informações sensíveis, como dados de funcionários, fornecedores e projetos. Um antivírus ajuda a proteger esses dados contra acesso não autorizado e vazamento. Cumprimento de Normas e Regulamentações: A contratação de um antivírus pode ser necessária para cumprir normas e regulamentações específicas de segurança da informação, garantindo a conformidade da Secretaria com as leis*

aplicáveis. Prevenção de Interrupções no Serviço: A presença de um antivírus ajuda a prevenir a interrupção dos serviços da Secretaria devido a ataques cibernéticos, garantindo a continuidade das operações. Proteção contra Ransomware: O ransomware é uma ameaça séria que pode criptografar dados e exigir pagamento de resgate. Um antivírus pode ajudar a prevenir infecções por ransomware e proteger os dados da Secretaria. Redução de Custos: Investir em um antivírus pode resultar em economia a longo prazo, evitando custos



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

associados à recuperação de dados perdidos ou danificados por ataques cibernéticos. Por esses motivos, a contratação de um antivírus deve ser tratada com urgência para garantir a segurança dos sistemas e dados da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

14. Inicialmente, antes de entrar na análise da licitação propriamente dita e dos documentos que instruem os autos, chamo a atenção para certa inconsistência na definição do que se pretende contratar ou adquirir.

15. De fato, o Estudo Técnico Preliminar, Doc. SEI nº 30611676, que analisaremos com mais profundidade a seguir, define o objeto da licitação da seguinte forma:

“Registro de Preços para futura e eventual aquisição de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software.” (destacamos)

16. Claramente, portanto, estamos diante de uma *aquisição* que inclui serviços.

17. O Termo de Referência, Doc. SEI nº 30618615, por seu turno, assim define no objeto da licitação:

“1.1. Constituição de Sistema de Registro de Preços para contratação eventual e futura contratação de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.” (destacamos)

18. Aqui vemos a expressão “(...) *contratação de software de segurança, incluindo serviços (...)*”

19. Portanto, já não se fala em *aquisição*, mas *contratação*.

20. A mesma expressão, ou seja, *contratação* que inclui *serviços* encontramos na Minuta de Edital, Doc. SEI nº 32602728.



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

21. Na minuta da Ata de Registro de Preços, que acompanha a Minuta de Edital, encontramos a seguinte expressão:

“A presente Ata tem por objeto o registro de preços para a eventual contratação de serviços de licenças de software de segurança, incluindo serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software...”

22. Aqui encontramos a expressão *contratação de serviços de licenças de software*, sendo que a mesma expressão encontramos na minuta de contrato, que também acompanha a Minuta de Edital.

23. Lembro, portanto, a necessidade de que haja uma linguagem clara e harmônica em todos os documentos que compõem a futura licitação, evitando-se interpretações equivocadas de consequências indesejáveis para a Administração.

24. Guardada minha limitação técnica, entendo que se trata de uma aquisição de licenças de software, onde há uma predominância na prestação de serviços a serem prestados durante a contratação, posto que envolve serviços de instalação, configuração e suporte, treinamento e atualização do software.

25. De qualquer forma, recomendo que a Administração se debruce sobre os termos utilizados nos documentos que instruem os autos e procure corrigir a linguagem utilizada, padronizando seus termos, tornando o conjunto de documentos um conjunto harmônico, onde não haja possibilidade de dúvidas sobre o que se pretende licitar.

26. Feitas essas ponderações, prossigo na análise.

27. É relevante notar que o Sistema de Registro de Preços consiste em um procedimento especial de licitação, que busca selecionar a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, através do cadastro de fornecedores de bens ou serviços, para eventual e futura contratação pela Administração. Dessa forma, toda vez que a Administração precisar do produto ou serviço registrado em ata ainda em vigor, fará contratação específica com o fornecedor constante do registro de preços.



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

28. Para tanto, a Administração deve realizar pesquisa das suas necessidades primárias e estipular no edital uma estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro, de maneira que os fornecedores possam previamente conhecer a demanda durante toda a vigência da ata e, dessa forma, possam oferecer abatimento ou desconto sobre os seus preços.

29. No Sistema de Registro e Preços, a Administração não é obrigada a firmar as contratações, pois, conforme Marçal Justen Filho⁷:

“a proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório)”.

30. A Lei federal nº 14.133/2021 (NLLC) classifica o Sistema de Registro de Preços (SRP) como procedimento auxiliar das licitações e das contratações por ela reguladas (inciso IV, do artigo 78).

31. De acordo com o inciso XLV, do artigo 6º, do mesmo diploma legal, o sistema de registro de preços é:

“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;”

32. Com efeito, dispõe o artigo 83 da NLLC:

Artigo 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

⁷ “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 4ª edição, 1995, pp. 86/87.



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

33. O sistema de registro de preços tem bastante importância na NLLC, tanto que, ao abordar o planejamento de compras (artigo 40) aponta, no inciso II:

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

34. Como registra a doutrina:

Averbe-se que, no momento em que a lei observa que a Administração deverá adotar o SRP (em compras) “quando for pertinente, não está recomendando o emprego, nem autorizando que, discricionariamente, o agente público opte ou não pela utilização. O que a norma impõe é o uso sempre que as condições forem adequadas.

O dispositivo não sinaliza a aplicação facultativa do SRP nas compras; ao contrário, revela imposição legal no uso da sistemática como regra, adotando-se outras formas somente em situações excepcionais.⁸

35. O artigo 78, da NLLC, que trata dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações, nos quais se inclui o SRP, dispõe que esses procedimentos obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento (§1º).

36. No Estado de São Paulo, ainda não há decreto regulamentando o SRP.

37. Dessa forma, aplica-se, por enquanto, 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 2º¹⁰.

⁸ Bittencourt, Sidney - Novo Sistema de Registro de Preços (...), Belo Horizonte: Forum, 2024, Kindle edition – p. 82

⁹ **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.

¹⁰ **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



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

38. O SRP está desenhado nos artigos 82 a 86 da NLLC.

39. Segundo o § 5º, do artigo 82, da NLLC, o SRP deve observar as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

40. O registro de preços (artigo 6º, XLV, NLLC) pode ser utilizado em contratações diretas e em duas modalidades licitatórias: pregão e concorrência.

obrigações contratuais, observada a ordem cronológica de que trata o artigo 141 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990, observadas as exceções estabelecidas em norma específica; **III** - a correção monetária por atraso de pagamento nos contratos será computada mediante aplicação da taxa de variação da UFESP - Unidade Fiscal do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990; **IV** - a estipulação em edital de índice de reajustamento em sentido estrito observará o disposto no § 7º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicando-se, ressalvada justificada inadequação à realidade de mercado: **a)** fórmula paramétrica baseada no IPC-FIPE - Índice de Preços ao Consumidor elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, quando se tratar de reajustamento em sentido estrito de preços de contratos de serviços, conforme definido pela Secretaria de Gestão e Governo Digital; ou **b)** índices de preços de obras públicas e demais índices divulgados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 48.326, de 12 de dezembro de 2003, e do artigo 5º do Decreto nº 27.133, de 26 de junho de 1987, desde que o índice a ser aplicado reflita a realidade de mercado do objeto da contratação; **V** - serão considerados os resultados de pesquisas de preços de insumos dos serviços de informática de que trata o inciso III do artigo 61 do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021, para exame da compatibilidade dos preços ofertados pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP; **VI** - nas contratações que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado poderá ser definido por meio da utilização de sistemas de custos adotados pelo Estado de São Paulo; **VII** - a contratação de serviços abrangidos por Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - CADTERC observará os parâmetros e preços de referência atualizados neles divulgados, disponibilizados no sítio eletrônico <http://www.cadterc.sp.gov.br>; **VIII** - nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a autoridade competente definirá as medidas que serão previstas em edital ou em contrato para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, sendo-lhe facultada a adoção de uma ou mais das medidas elencadas no § 3º do artigo 121 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.



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

41. No caso deste parecer, está sendo tratada a compra de bens comuns pela **modalidade pregão** (portanto não estão abrangidas as contratações diretas), lembrando que a concorrência visa à compra de bens especiais.

42. No SRP só poderá ser utilizado como **critério de julgamento** (artigo 82, inciso V, NLLC):

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

43. Contudo, nos termos dos §§1º e 2º do próprio artigo 82:

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

44. Quanto ao **modo de disputa**: nos termos do §1º, do artigo 56, da NLLC, é vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotados os critérios de menor preço ou maior desconto. Assim, nas hipóteses tratadas neste parecer, restritas ao pregão, será possível utilizar o modo de disputa aberto ou a combinação dos modos aberto e fechado.

45. De acordo com o artigo 84 e parágrafo único da NLLC:

Artigo 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

46. Quanto à **disponibilidade orçamentária**, o Decreto federal nº 11.462/2023, em seu artigo 17¹¹ estabelece que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil (ver itens 132 a 135).

47. É necessário mencionar algumas definições contidas no artigo 6º, da NLLC:

I - órgão: unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Pública;

II - entidade: unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

(...)

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

(...)

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;

(...)

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;

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;

¹¹ **Artigo 17.** A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.



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

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;

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;

LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação;

48. Segundo o artigo 7º, do Decreto federal nº 11.462/2023, compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

Artigo 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

I - realizar procedimento público de intenção de registro de preços - IRP e, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, no que diz respeito à IRP:

a) os quantitativos considerados ínfimos;

b) a inclusão de novos itens; e

c) os itens de mesma natureza com modificações em suas especificações;

III - consolidar informações relativas à estimativa individual e ao total de consumo, promover a adequação dos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total de quantidades da contratação;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificar o valor estimado da licitação ou contratação direta e, quando for o caso, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e pelas entidades participantes, inclusive na hipótese de compra centralizada;

V - promover, na hipótese de compra nacional, a divulgação do programa ou projeto federal, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

e das entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados;

VI - confirmar, junto aos órgãos ou às entidades participantes, a sua concordância com o objeto, inclusive quanto aos quantitativos e ao termo de referência ou projeto básico, caso o órgão ou a entidade gerenciadora entenda pertinente;

VII - promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório ou da contratação direta e todos os atos deles decorrentes, como a assinatura da ata e a sua disponibilização aos órgãos ou às entidades participantes;

VIII - remanejar os quantitativos da ata, observado o disposto no art. 30;

IX - gerenciar a ata de registro de preços;

X - conduzir as negociações para alteração ou atualização dos preços registrados;

XI - deliberar quanto à adesão posterior de órgãos e entidades que não tenham manifestado interesse durante o período de divulgação da IRP;

*XII - verificar, pelas informações a que se refere a alínea "a" do inciso I do **caput** do art. 8º, se as manifestações de interesse em participar do registro de preços atendem ao disposto no art. 3º e indeferir os pedidos que não o atendam;*

XIII - aplicar, garantidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório ou na contratação direta e registrá-las no SICAF;

XIV - aplicar, garantidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços, em relação à sua demanda registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, e registrá-las no SICAF; e

XV - aceitar, excepcionalmente, a prorrogação do prazo previsto no § 2º do art. 31, nos termos do disposto no § 3º do art. 31.

*§ 1º Os procedimentos de que tratam os incisos I a VI do **caput** serão efetivados anteriormente à elaboração do edital, do aviso ou do instrumento de contratação direta.*

*§ 2º O órgão ou a entidade gerenciadora poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos ou às entidades participantes para a execução das atividades de que tratam os incisos IV e VII do **caput**.*

§ 3º Na hipótese de compras nacionais ou centralizadas, o órgão ou a entidade gerenciadora poderá centralizar a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços para todos os participantes.

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do edital, dos avisos ou dos instrumentos de contratação direta e do contrato serão efetuados exclusivamente pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.



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

*§ 5º O órgão ou a entidade gerenciadora deliberará, excepcionalmente, quanto à inclusão, como participante, de órgão ou entidade que não tenha manifestado interesse durante o período de divulgação da IRP, desde que não tenha sido finalizada a consolidação de que trata o inciso III do **caput**.*

49. Lembro que nos termos do §1º, do artigo 7º, do Decreto federal nº 11.462/2023, os procedimentos de que tratam os itens I a VI retro transcritos serão efetivados anteriormente à elaboração do edital.

50. Por fim, nos termos do § 4º, do mesmo artigo 7º, do Decreto federal nº 11.462/2023, retro transcrito, o exame e a aprovação das minutas do edital e do contrato serão efetuados exclusivamente pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.

51. No que se refere ao órgão ou à entidade participante, que será responsável por manifestar seu interesse em participar do registro de preços, nos termos do artigo 8º, do Decreto federal nº 11.462/2023, cabe:

***Artigo 8º** Compete ao órgão ou à entidade participante, que será responsável por manifestar seu interesse em participar do registro de preços:*

***I** - registrar no SRP digital sua intenção de participar do registro de preços, acompanhada:*

***a)** das especificações do item ou do termo de referência ou projeto básico adequado ao registro de preços do qual pretende participar;*

***b)** da estimativa de consumo; e*

***c)** do local de entrega;*

***II** - garantir que os atos relativos à inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;*

***III** - solicitar, se necessário, a inclusão de novos itens, no prazo previsto pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, acompanhada das informações a que se refere o inciso I e da pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais e regionais;*

***IV** - manifestar, junto ao órgão ou à entidade gerenciadora, por meio da IRP, sua concordância com o objeto, anteriormente à realização do procedimento licitatório ou da contratação direta;*

***V** - auxiliar tecnicamente, por solicitação do órgão ou da entidade gerenciadora, as atividades previstas nos incisos IV e VII do **caput** do art. 7º;*



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

VI - tomar conhecimento da ata de registro de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições;

VII - assegurar-se, quando do uso da ata de registro de preços, de que a contratação a ser realizada atenda aos seus interesses, sobretudo quanto aos valores praticados;

VIII - zelar pelos atos relativos ao cumprimento das obrigações assumidas pelo fornecedor e pela aplicação de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou de obrigações contratuais;

IX - aplicar, garantidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços, em relação à sua demanda registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informar as ocorrências ao órgão ou à entidade gerenciadora e registrá-las no SICAF; e

X - prestar as informações solicitadas pelo órgão ou pela entidade gerenciadora quanto à contratação e à execução da demanda destinada ao seu órgão ou à sua entidade.

52. Enquanto não editado decreto regulamentar explicitando as competências para o exercício das atividades previstas na NLLC, 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 189¹² da NLLC.

53. De fato, conforme entendimento exposto no Parecer CJ/SAP nº 24/2024, aprovado pela Subprocuradoria Geral da Consultoria, sobre o exercício das competências previstas na NLLC:

(i) 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 que em o ato somente poderá ser levado a efeito pelo Titular da Pasta;

(ii) 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

¹² **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”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

as unidades prisionais, ainda que o façam por remissão ao Decreto nº 31.138/1990 e suas alterações, considerando o objeto tratado no regulamento (decreto) para o qual os decretos de organização tenham feito remissão;

(iii) 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. Cumpre 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.

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.

54. Para o pregão, a competência está prevista no artigo 3º, do Decreto estadual nº 47.297/2002¹³. Por conseguinte, caberá ao dirigente da unidade de despesa autorizar a licitação quando o montante previsto for de **até R\$ 650.000,00** (seiscentos e cinquenta mil reais), nos termos do Parágrafo Único, do artigo 3º, do Decreto estadual nº 47.297/2002. Quando o valor estimado para a contratação for **igual ou superior a R\$ 650.000,00**, a

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 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

competência se desloca para as autoridades elencadas no *caput* do referido artigo 3º, do Decreto estadual nº 47.297/2002 e para os dirigentes de unidades orçamentárias.

55. No 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)

56. Antes de iniciar processo licitatório a Administração consultará as Intenções de Registro de Preço (IRPs) em andamento e deliberará a respeito da conveniência de sua



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

participação, deliberação essa que deverá constar do processo de contratação, nos termos dos artigos 86, da NLLC¹⁴ e 10 do Decreto federal nº 11.462/2023¹⁵.

57. A fase preparatória do pregão eletrônico, nos termos do artigo 18, da NLLC, é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual, se elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendidas:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

¹⁴ **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.

¹⁵ **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

*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**, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação ou a indicação da utilização de outro instrumento hábil, especificando;*

*VII - o **regime de fornecimento de bens**, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a **modalidade de licitação** (ver item 19 acima), o **critério de julgamento** (ver itens 20 e 21 acima), o **modo de disputa** (ver item 22 acima) 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 [artigo 24 da NLLC](#). (destaquei).*

58. Sugere-se uma prévia manifestação da **autoridade competente** sobre: (a) a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e das condições de recebimento – inciso III, (b) o regime de fornecimento de bens – inciso VII; (c) a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa – inciso VIII; (d) a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira – inciso IX; e (e) a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação – inciso XI.

59. O artigo 12, inciso VII, da NLLC dispõe que “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente



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

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

60. O documento de formalização de demanda - DFD é, portanto, utilizado para evidenciar e detalhar a necessidade da contratação, consistindo em documento que fundamenta o plano de contratações anual (artigo 2º, inciso IV, do Decreto estadual nº 67.689/2023). Para a elaboração do documento, recomenda-se que as unidades observem, no que couber, os requisitos previstos no artigo 7º do mesmo decreto¹⁶.

61. O modelo para a elaboração do referido documento está disponível no sítio eletrônico compras.sp.gov.br, disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Governo Digital¹⁷, na aba toolkits.

62. O plano anual de contratações está regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto estadual nº 67.689/2023¹⁸.

63. No corrente ano (2024), não é obrigatória a demonstração de compatibilidade da contratação pretendida com o plano de contratações anual - PCA. A medida se tornará obrigatória a partir de 2025, com a elaboração do plano de contratações anual em 2024, para vigência em 2025¹⁹, cabendo à Administração adotar as medidas necessárias para o cumprimento integral do Decreto estadual nº 67.689/2023.

¹⁶ **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; **VIII** - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável”.

¹⁷ <https://compras.sp.gov.br/toolkits/>

¹⁸ 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.

¹⁹ Conforme artigo único da Disposição Transitória do Decreto estadual nº 67.689, de 3 de maio de 2023.



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

64. 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 é regulamentado pelo Decreto estadual nº 68.017/2023. O ETP deverá conter os seguintes elementos (artigo 18, §1º, da NLLC 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 instrumentos jurídicos para utilização de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;



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.

65. Esclareça-se que o referido documento deve constar da fase preparatória. Se o ETP estiver abrangido pelos permissivos legais constantes do artigo 8º, do Decreto estadual nº 68.017/2023²⁰, tal circunstância deverá ser informada nos autos.

66. O estudo técnico preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos itens **I, V, VI, VII e XIII** retro citados e as devidas justificativas pela não contemplação dos demais elementos previstos.

67. No que tange à estimativa do valor da contratação, segue o seguinte enunciado aprovado no Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias-Gerais dos Estados e Distrito Federal – **FONACON**: “*A estimativa do valor da contratação, exigida quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, poderá ser feita de forma sumária, com documentos de pronta consulta e imediatamente disponíveis, não necessitando seguir o rigor do art. 23 da Lei Federal n. 14.133/2021*”.

²⁰ **Artigo 8º** - A elaboração do ETP: **I** - é dispensada: **a)** nas hipóteses dos incisos III, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º do “caput” do artigo 90 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; **b)** nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos; **II** - é facultada nas hipóteses dos incisos I e II do “caput” do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.



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

68. O Decreto estadual nº 68.017/2023, detalha 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. Para acesso e operacionalização do sistema, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado.

69. Além disso, o artigo 3º, do decreto mencionado, determina que o ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração (inciso II), bem como deverá ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

70. Nesse momento, deverá ser feita consulta às IRPs, nos termos dos artigos 86, da NLLC, e 10, e parágrafo único, do Decreto federal nº 11.462/2023 (ver item 34 acima).

71. A Administração tem o dever de avaliar os riscos pertinentes à licitação e a execução contratual. Esses fatores refletirão nas decisões adotadas a propósito do certame e em regras contratuais específicas.

72. Geralmente, a análise de riscos se materializa por meio de um “mapa de riscos”²¹, o que é diferente da “matriz de riscos” a que alude o inciso XXVII, do artigo 6º, da NLLC²² (cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste).

²¹ Indico consultar <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>.

²² **Artigo 6º. (...) XXVII** - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

DOS QUANTITATIVOS PROJETADOS

73. Com relação aos quantitativos projetados, verifico que não há justificativa para os quantitativos e qualitativos apresentados, tampouco constatação da necessidade ou comprovação de que houve a contratação de quantidades semelhantes em anos anteriores.

74. Também não foi colhida a manifestação dos órgãos da Secretaria que irão receber as licenças em questão 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.

75. 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.

76. Com efeito, o item 7 do ETP faz alusão à quantidade de cada software, sem indicar a que órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento corresponderiam aludidas quantidades.

77. 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.

78. 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



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

referência, este deve ser submetido novamente à aprovação da autoridade responsável pela licitação e, posteriormente, deve ser realizada nova pesquisa de preços.

79. Com relação ao Termo de Referência (TR), observo que o artigo 6º, inciso XXIII, da NLLC, descreve seu conteúdo mínimo necessário:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

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;

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;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária.

80. Trata-se, portanto, de documento voltado à caracterização do objeto contratual, devendo observar, no Estado de São Paulo, as disposições do Decreto estadual nº 68.185/2023, especialmente os parâmetros e elementos descritivos constantes de seu artigo 6º²³.

²³ **Artigo 6º** - Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos: I - definição do objeto, incluídos: **a)** sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; **b)** a especificação do bem ou do serviço, contemplando quesitos de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, e **preferencialmente conforme catálogo eletrônico de**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

81. Observo que a não utilização do **catálogo eletrônico de padronização**, mencionado no artigo 6º, do Decreto estadual nº 68.185/2023, previsto no inciso II, do artigo 19, da NLLC e regulamentado pelo Decreto estadual nº 68.021/2023²⁴ é situação excepcional²⁵, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação conforme §2º do mesmo dispositivo da NLLC.

padronização, nos termos de regulamento estadual, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; **c**) a indicação, caso justificada, de autorização de subcontratação parcial do serviço ou do fornecimento, acompanhada da descrição acerca da capacidade técnica a ser exigida para cada parcela, observado o disposto no § 6º deste artigo; **d**) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; **e**) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; **II** - fundamentação da contratação, consistente na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; **III** - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto e, quando for o caso, o custo total de posse de que trata o § 4º do artigo 5º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular; **IV** - requisitos da contratação; **V** - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; **VI** - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; **VII** - critérios de medição e de pagamento; **VIII** - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do artigo 36 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração; **IX** - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; **X** - adequação orçamentária, dispensando-se a respectiva reserva quando se tratar de sistema de registro de preços. § 1º - Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, nos termos do disposto no artigo 8º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023: **1.** a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II deste artigo, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado; **2.** o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade e às leis orçamentárias. § 2º - Para os fins da alínea "b" do inciso I deste artigo na hipótese de objeto não padronizado pelo Estado de São Paulo, poderá ser utilizado o catálogo eletrônico de padronização instituído pelo Poder Executivo Federal, na forma disposto no artigo 2º do Decreto nº 68.021, de 11 de outubro de 2023. § 3º - Deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, que conterão os elementos previstos neste artigo. § 4º - A não utilização dos modelos de que trata o § 3º deste artigo deverá ser precedida de justificativa formal, a qual será anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do artigo 19 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. § 5º - A referência de que trata o inciso II deste artigo será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital. § 6º - Fica vedada a subcontratação total, de parcelas consideradas de maior relevância técnica ou de valor mais significativo do objeto, ressalvado o disposto no § 9º do artigo 67 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

²⁴ 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.

²⁵ Artigo 10.



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

82. Registro que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (artigo 9º, da NLLC). 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.

83. Anoto que a NLLC admite a indicação de uma ou mais marcas ou modelos, desde que justificada tecnicamente no processo, nas hipóteses descritas no artigo 41, inciso I, alíneas “a” a “d” da NLLC²⁶. Quando necessária a indicação de marca como referência de qualidade ou facilitação da descrição do objeto, deve esta ser seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”, devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração.

84. A possibilidade de exigência de amostra, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão nos artigos 17, § 3º, 41, inciso II, e 42, § 2º, todos da NLLC. A justificativa para a exigência deve constar do ETP, devendo o TR disciplinar a forma como essa etapa ocorrerá, bem como os critérios a serem adotados para a avaliação.

85. A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto é excepcional. Eventual exigência nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa. O insucesso em contratações pretéritas pode justificar essa previsão. Há itens de baixa qualidade que simplesmente não funcionam como deveriam, embora possuam descrição técnica semelhante à de objetos de boa qualidade. O julgamento pelo menor preço pode atrair o fornecimento de bens de pouca qualidade, devendo a Administração adotar cautelas para não adquirir material imprestável e, mais importante, evitar repetidamente contratar nessas condições.

²⁶ **Artigo 41.** No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: **I** - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; **b**) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração; **c**) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante; **d**) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; (...).



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

86. Ressalte-se que o Decreto estadual nº 68.185/2023 destaca a necessidade de utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (artigo 1º, §1º²⁷), bem como os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado (artigo 1º, §2º²⁸).

87. Ademais, nos termos do §3º²⁹, do artigo 6º, do mesmo decreto “deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital (SGGD) com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, que conterão os elementos previstos neste artigo”, portanto o TR deve observar o modelo disponibilizado pela SGGD, constante do Toolkit voltado ao Pregão Eletrônico no Portal Compras de São Paulo³⁰ e no sítio eletrônico da PGE/SP³¹.

88. Lembro que o 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 precisa ser certificado em cada processo.

89. Os responsáveis pela elaboração do TR devem preencher os requisitos previstos no artigo 7º, da NLLC bem como atender às definições do artigo 2º, do Decreto estadual nº 68.185/2023³².

²⁷ **Artigo 1º** - Este decreto 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. **§1º** - Para os procedimentos de que trata este decreto, será utilizado o Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

²⁸ **§2º**- Sem prejuízo do disposto no §1º deste artigo, para acesso e operacionalização do sistema, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado.

²⁹ **Artigo 6º** - Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) **§3º** - Deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, que conterão os elementos previstos neste artigo.

³⁰ Disponível em: <https://compras.sp.gov.br/toolkits/>.

³¹ Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/>.

³² **Artigo 2º** - Para fins deste decreto, considera-se: **I** - Termo de Referência - TR: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos estabelecidos no artigo 6º, sendo documento constitutivo da fase preparatória da instrução do processo de contratação pública; **II** - Sistema TR Digital: ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada, pelo governo federal, para elaboração dos TR pelos órgãos e entidades de que trata o artigo 1º deste decreto; **III** - requisitante: agente público ou unidade responsável por identificar a necessidade da contratação de bens, serviços e obras e requerê-la; **IV** - área técnica: agente público ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado; **V** - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes públicos que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre



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

90. É necessária a aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico pela autoridade competente, responsável por autorizar as licitações ou os contratos no âmbito do respectivo órgão ou entidade, conforme disposto no inciso I, do artigo 2º, do Decreto estadual nº 68.220/2023³³. Isso se dá tendo em vista o encadeamento de atos e as atribuições dos agentes que atuam no processo administrativo licitatório.

91. Considerando-se tratar de aquisição de bens, fica a critério da Administração exigir, ou não, a garantia contratual deles, complementar à garantia legal, mediante a devida fundamentação, a ser exposta no Termo de Referência.

92. Ademais, observo que foi dispensada a prestação de garantia no Termo de Referência nº 18/2024, que instrui os autos, Doc. SEI nº 30618615. Nesse sentido, recomendo que a Administração avalie a conveniência e oportunidade da dispensa de garantia, eis que a empresa contratada será responsável por eventuais prejuízos trazidos ao patrimônio público ou de terceiros em razão de ato de seus empregados ou problemas com os produtos entregues.

93. O modelo de Termo de Referência disponibilizado pela SGGD e pela PGE/SP apresenta distintos modelos de redação para a exigência de garantia, a depender da natureza do bem (material de consumo ou bem permanente). A realização da manutenção corretiva dos bens e outras questões como instalação e treinamento também devem ser especificadas no TR.

94. Caso a aquisição implique a necessidade de fornecimento de bens/equipamentos em comodato, o TR deve delinear minuciosamente esta obrigação decorrente da aquisição. Por outro lado, caso a aquisição seja em regime de consignação, o Termo de Referência deve delinear minuciosamente esta especificidade

aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros. **§ 1º** - Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser desempenhados pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso IV deste artigo. **§ 2º** - A definição dos requisitantes, das áreas técnicas e da equipe de planejamento da contratação não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

³³ **Artigo 2º** - Para os fins deste decreto, considera-se: **I** - autoridade competente: autoridade indicada pelas normas de organização administrativa para designação dos agentes públicos de que trata este decreto ou responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para a Central de Compras de que trata o artigo 181 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; (...).



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

95. A pesquisa de preços deverá atender aos ditames do Decreto estadual nº 67.888/2023, que regulamenta o § 1º, do artigo 23, da NLLC, em especial os requisitos exigidos no § 3º, do artigo 3º do decreto mencionado, que dispõe:

Artigo 3º - Serão utilizados os seguintes parâmetros para aferição do melhor preço estimado:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, tais como a ferramenta de pesquisa de preços do Governo Federal, o Banco de Preços em Saúde - BPS e o Portal Nacional de Contratações Públicas, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal ou estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas e/ou em bases do Estado de São Paulo, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, na forma estabelecida em ato do Secretário de Gestão e Governo Digital.

§ 1º - Inexiste priorização entre os parâmetros arrolados nos incisos deste artigo, podendo o agente público optar pela adoção simples ou combinada dos referidos parâmetros, considerando a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço.

§ 2º - Na hipótese do uso do parâmetro de que trata o inciso I deste artigo, as contratações pesquisadas deverão estar, preferencialmente, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 3º - Quando a pesquisa for realizada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, a que se refere o inciso III deste artigo, serão observados os seguintes requisitos:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

- 1. deverá ser realizada perante potenciais licitantes legalmente estabelecidos;*
- 2. o item cotado deverá estar disponível para venda ou contratação no momento da consulta;*
- 3. a página eletrônica deverá ser disponibilizada nos autos, contendo as seguintes informações relativas ao item pesquisado:*
 - a) identificação do fornecedor;*
 - b) endereço eletrônico;*
 - c) data e hora do acesso;*
 - d) especificação do item;*
 - e) preço e quantidade;*
- 4. não serão admitidas as cotações de itens:*
 - a) com especificações ou características distintas das especificações solicitadas;*
 - b) provenientes de sítios de leilão.*
- 5. será admitida a cotação em sítios eletrônicos de intermediação de vendas, desde que observados os requisitos enumerados nos itens 1 a 4 deste §3º.*

96. Convém seja sempre elaborada Planilha Orçamentária com o sumário da pesquisa de preços, de modo a facilitar o acesso aos valores referenciais para a equipe do pregão.

97. Na definição do valor estimado, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, com observância de potencial economia de escala e das peculiaridades do local de execução do objeto (artigo 2º, do Decreto estadual nº 67.888/2023³⁴).

98. O artigo 3º do mesmo decreto elenca os parâmetros que devem ser utilizados para a aferição do melhor preço estimado, lembrando que, nos termos do §1º do mesmo

³⁴ **Artigo 2º** - Na definição do valor estimado, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, com observância da potencial economia de escala e das peculiaridades do local de execução do objeto.



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

dispositivo, o agente público pode optar pela adoção simples ou combinada dos referidos parâmetros, considerando a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço.

99. Segundo o artigo 4º, do Decreto estadual nº 67.888/2023, para a definição do valor estimado, podem ser utilizados a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata seu artigo 3º, desconsiderados, previamente ao cálculo, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Excepcionalmente, mediante justificativa nos autos pelo agente público responsável e aprovado pela autoridade competente, será admitida a determinação do preço estimado com menos de três preços coletados na etapa de orçamentação (§5º, do artigo 4º).

100. Nesse sentido, os preços cotados devem dar suporte à estimativa quanto aos custos e ao valor da contratação, de sorte que a pesquisa deve ser realizada da forma mais ampla possível e composta de, no mínimo, três valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto.

101. Por sua vez, o artigo 7º, do Decreto estadual nº 67.888/2023³⁵ indica os requisitos que devem constar do documento que formaliza o valor estimado. Importante lembrarmos que o TCE/SP veda a utilização de preços referenciais defasados, assim entendidos aqueles obtidos em prazo superior a 6 (seis) meses da data de abertura do certame, conforme decisão abaixo:

EMENTA: “Exames Prévios de Editais. Concorrências objetivando execução de obras e serviços de engenharia para execução de Centros de Detenção Provisória em diversas localidades do Estado. Editais padronizados possuindo as mesmas regras e exigências. Não restou justificada a vedação do somatório de atestados para comprovação dos requisitos de qualificação técnica, constatando-se inobservância à Súmula nº 30 deste Tribunal em razão de previsão de demonstração de experiência anterior em atividades específicas. A imposição de

³⁵ **Artigo 7º** - O valor estimado definido será formalizado em documento que conterá, ao menos, as seguintes informações: **I** - descrição do objeto a ser contratado; **II** - identificação do agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; **III** - caracterização das fontes consultadas; **IV** - série de preços coletados; **V** - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; **VI** - justificativa para o método utilizado, se for o caso, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; **VII** - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; **VIII** - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do artigo 3º”.



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

inexistência de registros no CADIN Estadual como condição de adjudicação do objeto deve prever a exceção de que eventual débito inscrito no referido cadastro esteja, comprovadamente, sendo objeto de discussão judicial. Não encontra amparo na norma de regência o estabelecimento de demonstração de regularidade fiscal de forma genérica, devendo o edital se limitar a demonstração em tributos que guardem pertinência com o objeto licitado. Necessária adoção de medidas prévias ao lançamento do certame, referentes ao atendimento da legislação atinente à instalação do empreendimento. Contraria a jurisprudência deste tribunal a utilização de orçamento referencial desatualizado, elaborado há mais de 06 (seis) meses. Representações julgadas parcialmente procedentes.³⁶

102. Recomenda-se, por cautela, que se traga aos autos manifestação do setor responsável pela pesquisa, esclarecendo e justificando, de maneira clara, o parâmetro previsto no artigo 3º, do Decreto estadual nº 67.888/2023 que foi considerado na pesquisa, bem como o método matemático adotado (artigo 4º do mesmo decreto).

103. Sugere-se, ainda, que a Administração realize um juízo crítico³⁷ a respeito dos preços cotados, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados, devendo também se certificar de que as especificações técnicas do serviço cotado correspondem fielmente ao objeto que se pretende contratar (artigo 4º, §§ 3º e 6º, do Decreto estadual nº 67.888/2023).

104. De todo modo, convém ressaltar que a verificação da razoabilidade dos dados fornecidos e sua compatibilidade com os preços praticados no mercado é de **competência da Administração**, não cabendo a este órgão jurídico a conferência de cálculos aritméticos.

105. Após a realização do certame, durante a vigência da ata, deve ser providenciada a realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade, nos termos do inciso XI, do artigo 9º, do Decreto estadual nº 63.722/2018³⁸.

³⁶ TCE/SP, Tribunal Pleno, EPE 2865/989/14-7 e outros, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 16.07.2014; Embargos de Declaração j. 10.09.2014.

³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: “Indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados”. Acórdão nº 403/2013-Primeira Câmara. Rel. Walton Alencar Rodrigues.

³⁸ **Artigo 9º** - O edital de licitação para registro de preços observará, no que couber, as disposições do artigo 40 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e do artigo 4º, inciso I da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e contemplará, no mínimo: (...); **XI** - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.



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

106. Com relação ao sigilo do orçamento, o artigo 24, da NLLC 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 (...)*”.

107. Nos termos do 86, da NLCC e do artigo 9º, *caput* e §§ 1º e 2º, do Decreto federal nº 11.462/2023, a Administração deverá neste momento realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP) para 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.

108. O procedimento vem descrito no artigo 9º, do Decreto federal nº 11.462/2023.

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](#).

109. Esse procedimento será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante (artigo 86, §1º da NLLC e artigo 9º, § 2º do Decreto federal nº 11.462/2023.).

110. Ainda nessa fase, o órgão ou entidade gerenciadora deverá adotar as providências previstas nos incisos I a VI do artigo 7º, do Decreto federal nº 11.462/2023, conforme o §1º desse mesmo dispositivo.

111. O edital de licitação para registro de preços (artigo 82, *caput*, combinado com artigo 15, do Decreto federal nº 11.462/2023), a ser elaborado a partir do modelo disponível em <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/>



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

e <http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/>, deverá obedecer as regras gerais da NLLC e dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima³⁹ a ser cotada de unidades de bens;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado⁴⁰;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

X - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;

³⁹ Artigo 15, Parágrafo único, do Decreto federal nº 11.462/2023: Para fins do disposto no inciso II do caput, consideram-se quantidades mínimas a serem cotadas as quantidades parciais, inferiores à demanda na licitação, apresentadas pelos licitantes em suas propostas, desde que permitido no edital, com vistas à ampliação da competitividade e à preservação da economia de escala.

⁴⁰ § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos [§§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei](#), a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.



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

XI - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços e em relação às obrigações contratuais;

*XII - a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, observados os limites previstos nos incisos I e II do **caput** do artigo 32, no caso de o órgão ou a entidade gerenciadora admitir adesões;*

*XIII - a inclusão, na ata de registro de preços, para a formação do cadastro de reserva, conforme o disposto no inciso II do **caput** do artigo 18:*

a) dos licitantes que aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços em preços iguais aos do licitante vencedor, observada a ordem de classificação da licitação;
e

b) dos licitantes que mantiverem sua proposta original;

XIV - na hipótese de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

112. Registre-se que, nos termos do artigo 82, §§ 3º e 4º da NLLC, combinado com o artigo 4º e parágrafo único do Decreto federal nº 11.462/2023:

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

113. O artigo 18, da NLLC prevê que a fase preparatória deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos, dentre outros, 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-



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

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.

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

115. 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.

116. Conforme as notas explicativas da PGE/SP, que constam dos itens 8.25 e 8.28 da minuta padronizada de Termo de Referência para aquisição de bens:

Item 8.25. NOTA PARA USO DA MINUTA PADRONIZADA

1) As comprovações previstas no campo editável do item 8.25 e nos itens 8.26 e 8.27 com suas subdivisões poderão ser exigidas para fins de habilitação econômico-financeira em face do vulto e das características da contratação (por exemplo, a sua complexidade ou a necessidade de sua execução sem solução de continuidade), mediante a apresentação de justificativa prévia nos autos do processo administrativo.

É possível adaptar a redação dos critérios de habilitação econômico-financeira, a fim de estabelecer requisitos diferenciados conforme as peculiaridades do objeto a ser contratado, com justificativa dos parâmetros adotados nos autos do processo administrativo e observância dos arts. 62 a 70 da [Lei nº 14.133, de 2021](#). Em caso de adaptação, deve ser observada a correta numeração dos itens. Note-se ainda que, nos termos do § 4º do art. 69 do mesmo diploma legal, nas compras para entrega imediata não cabe a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo.

Caso a contratação não demande exigências de habilitação econômico-financeira descritas no campo editável do item 8.25 e nos itens 8.26 e 8.27 com suas subdivisões, devem ser excluídos os itens que não forem necessários.

2) À luz da lei de licitações anterior, o TCU possui precedentes no sentido de exigir que o processo licitatório contenha a justificativa para as exigências relativas aos índices contábeis fixados para a habilitação econômico-financeira do licitante, caso não sejam os usualmente adotados pelo mercado ou pela Administração Pública (cf. Acórdão nº 597/2008, Plenário, Rel. Ministro Guilherme Palmeira, j. em 09/04/2008, Acórdão nº 2.495/2010, Plenário, Rel.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Ministro José Múcio Monteiro, j. em 22/09/2010, Acórdão nº 3.133/2010, Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes, j. em 24/11/2010, e Acórdão nº 773/2011, Plenário, Rel. Ministro Substituto André Luís de Carvalho, j. em 30/03/2011).

Os parâmetros indicados no item 8.26 e subdivisões deste instrumento estão em harmonia com o art. 24 da [Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 3, de 2018](#). Não há óbice a que a Unidade Contratante do Estado de São Paulo utilize esses parâmetros, desde que haja justificativa de sua necessidade, e que se busque lastrear a decisão em parâmetros de mercado aplicáveis ao respectivo setor, evitando restringir o caráter competitivo do certame (cf., à luz da lei de licitações anterior, deliberação do TCU por meio do Acórdão nº 326/2010, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. em 03/03/2010, e, no TCE/SP, acórdão no TC-031546/026/99, Plenário, Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, j. em 23/11/2005).

3) A redação do item 8.27 encontra fundamento no art. 69, § 1º, da [Lei nº 14.133, de 2021](#). A Administração poderá optar por prever essa disposição, desde que apresente justificativa.

Item 8.28. NOTA PARA USO DA MINUTA PADRONIZADA

1) De acordo com o vulto e as características da contratação, a Administração, mediante justificativa prévia nos autos do processo, indicará o rol de documentos a serem apresentados dentre os previstos no art. 67 da [Lei nº 14.133, de 2021](#), quando for o caso.

Em aquisições, a inclusão de requisitos de habilitação técnica tem sido considerada medida excepcional. A Administração deve avaliar a pertinência de exigir cada requisito de habilitação técnica, e o rigor de cada exigência que será feita, efetuando adaptações conforme as peculiaridades do objeto a ser licitado, com base em justificativa juntada aos autos, observando a correta numeração dos itens.

Caso a contratação não demande a exigência de documentos de habilitação técnica nos termos da legislação aplicável, recomenda-se a adoção da seguinte redação para subdivisão única desta seção, com a exclusão das alternativas de subdivisões que constam do texto principal:

“Para fins de habilitação nesta licitação, não haverá exigência de habilitação técnica.”.

117.O [artigo 67, da NLLC](#) não estabelece exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional para o caso de contratações cujo objeto seja a aquisição de bens, tratando o dispositivo legal apenas das exigências pertinentes às obras e serviços. Nada obstante, entende-se ser juridicamente possível que a Administração formule



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

exigências de qualificação técnica dos fornecedores no caso de compras de bens, com fundamento no [artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal](#), caso verifique que a medida é indispensável à garantia do cumprimento das obrigações pertinentes à execução do objeto.

118. Para tanto, recomenda-se que a Administração se utilize da interpretação extensiva das regras, limites e princípios que incidem em relação à prova de qualificação técnica dos licitantes na contratação de serviços, observadas as peculiaridades das compras em cada caso concreto.

119. Além de avaliar a pertinência de exigir qualificação técnica, o rigor das exigências também deve ser avaliado, promovendo-se adaptações pela área demandante ante o tipo de contratação que se pretende fazer.

120. É possível à Administração exigir dos licitantes, se o caso, e mediante prévia justificativa técnica, prova de certificação compulsória dos produtos que serão adquiridos (por exemplo, INMETRO e atendimento às normas da ABNT), o que não se confunde com a exigência de certificados de qualidade editados pela Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization - ISO*) e outras semelhantes, que não podem ser exigidos pela Administração (vide, neste sentido, o Acórdão do TCU n.º 1085/2011- Plenário, TC-007.924/2007-0, relator Min. José Múcio, 27.04.2011).

121. Quanto ao enquadramento da contratação para fins de vigência, considerando se tratar de registro de preços, o artigo 36, do Decreto federal n.º 11.462/2023 dispõe que a vigência dos contratos decorrentes do sistema de registro de preços será estabelecida no edital ou no aviso de contratação direta, observado o disposto no artigo 105, da Lei federal n.º 14.133, de 2021, de modo que, a avença, em regra, deverá vigorar até o dia 31 de dezembro do ano em que for celebrada uma vez que o exercício financeiro coincide com o ano civil (artigo 34, Lei federal n.º 4.320/1964).

122. Em relação ao tratamento diferenciado entre licitantes, deve-se observar o artigo 4º, da NLLC:

Artigo 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

123. Uma vez definido o valor referencial da contratação, a Administração deverá avaliar se a licitação será de ampla concorrência ou destinada à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte, ou cooperativas que atendam ao disposto no artigo 34, da Lei federal nº 11.488/2007.

124. A Lei Complementar federal nº 147/2014, ao alterar os artigos 48 e 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006, tornou obrigatória a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

125. E, no caso das cooperativas, o artigo 34, da Lei federal nº 11.488/2007 dispõe que, nos casos lá especificados, também aplicar-se-á o disposto na Lei Complementar federal nº 123/2006.

126. Sobre o tema, a Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral esclareceu, no documento denominado *Orientações Consolidadas – Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (versão 5 – 28.5.2024)*, os seguintes pontos que poderiam gerar dúvida:



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

Nas licitações para contratação com valor estimado superior a R\$ 4.800.000,00 (considerando 1 ano de vigência contratual se por prazo superior), haverá tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Não. Nesse caso, não haverá tratamento diferenciado, nos termos do art. 4º, § 1º, e § 3º, da NLLC, c/c art. 3º da Lei Complementar federal nº 123/2006.

Nas licitações em que haverá adjudicação de item com valor estimado (considerando 1 ano de vigência contratual se por prazo superior) igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00, mas superior a R\$ 80.000,00, haverá tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Sim. Nesse caso, haverá participação ampla, com tratamento diferenciado para ME, EPP e equiparadas quanto a regras de adiamento da exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista e de preferência em caso de empate ficto. Isso se dá nos termos do art. 4º, § 1º, e § 3º, da NLLC, c/c arts. 3º e 42 a 49 da Lei Complementar federal n. 123/2006.

Nas licitações em que haverá adjudicação de item com valor estimado igual ou inferior a R\$ 80.000,00, haverá tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Sim. Haverá participação exclusiva de ME, EPP e equiparadas (ressalvada exceção do art. 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006), e serão aplicáveis as regras de adiamento da exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista. Não terá empate ficto. Isso se dá nos termos do art. 4º, § 1º, e § 3º, da NLLC, c/c arts. 3º e 42 a 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006.

Nas licitações para aquisição de bens de natureza divisível, há regra específica de tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Sim. No caso de certame para aquisição de bens de natureza divisível, nos termos do artigo 48, III, da Lei Complementar federal nº 123/2006, na hipótese de item com valor estimado (considerando 1 ano de vigência contratual se por prazo superior) igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00, mas superior a R\$ 80.000,00 (ressalvada exceção do art. 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006) -> haverá cota de até 25% do objeto para contratação de ME e EPP, a qual será de participação exclusiva de ME, EPP e equiparadas, e serão aplicáveis as regras de adiamento da exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, sem empate ficto, em relação à cota de participação exclusiva.

127.Relativamente ao Contrato, verifico que o parágrafo único, do artigo 86, da NLLC dispõe:

Artigo 84. (...)

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.



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

128. De outro lado, o *caput*, do artigo 34, do Decreto federal nº 11.462/2023, prevê:

Artigo 34. A contratação com os fornecedores registrados na ata será formalizada pelo órgão ou pela entidade interessada por meio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o disposto no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

129. Finalmente, o artigo 95 da NLLC, por sua vez, dispõe:

Artigo 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:

(...)

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.

130. Seria, portanto, a princípio, possível a substituição, em determinados casos, do contrato pela nota de empenho.

131. Contudo, considerando também que, ainda não há decreto estadual sobre o tema, bem como, existe minuta padronizada de contrato para ser utilizada e que o § 1º, do artigo 92, da NLLC determina que às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no seu artigo 92, ou seja, o eventual substituto do contrato deverá conter diversos elementos, entendo que, nesse primeiro momento, por cautela, diante da inexistência de regulamento estadual, as compras cujo valor seja igual ou inferior àquele estabelecido no inciso II, do artigo 75, da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, podem ser concretizadas mediante carta-contrato, nota de empenho de despesa ou autorização de compra, e as demais deverão ser formalizadas mediante contrato.



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

132. Registro que os valores estabelecidos no artigo 75, da NLCC, têm sido alterados anualmente, estando em vigor, no ano de 2024, aqueles constantes do anexo ao Decreto federal nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023:

ANEXO

ATUALIZAÇÃO DOS VALORES ESTABELECIDOS NA [LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021](#)

DISPOSITIVO	VALOR ATUALIZADO
Art. 6º, caput, inciso XXII	R\$ 239.624.058,14 (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e vinte e quatro mil cinquenta e oito reais e quatorze centavos)
Art. 37, § 2º	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
Art. 70, caput, inciso III	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
Art. 75, caput, inciso I	R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos)
Art. 75, caput, inciso II	R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)
Art. 75, caput, inciso IV, alínea “c”	R\$ 359.436,08 (trezentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos)
Art. 75, § 7º	R\$ 9.584,97 (nove mil quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e sete centavos)
Art. 95, § 2º	R\$ 11.981,20 (onze mil novecentos e oitenta e um reais e vinte centavos)

133. Friso que o § 1º, do artigo 95, da NLLC determina que se aplica, no que couber, às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, o disposto em seu artigo 92 que, por sua vez, dispõe:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

Artigo 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

(...)

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

134.Há modelo padronizado de contrato a ser observado no <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> e no <http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/>.

135.É necessário atentar para a utilização da minuta mais recente.

136.No que concerne à Ata de Registro de Preços, lembro que também há modelo padronizado a ser observado no <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> e no <http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/>.

137.É necessário atentar para a utilização das minutas mais recentes.



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

138. Quanto a adesão à Ata de Registro de Preços, bom lembrar definições do artigo 6º da NLLC:

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;

139. Destaco que uma das primeiras regras concernentes à adesão é a proibição aos órgãos e entidades da Administração Pública federal de aderir à Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal (artigo 86, § 8º, NLLC).

140. Lembro que o § 2º, do artigo 86, da NLLC⁴¹ estabelece as condições para os órgãos e entidades que não participaram do procedimento público de IRP possam aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, adesão que poderá ser exercida 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 (artigo 86, §3º, I e II).

141. Com relação à designação do pregoeiro e equipe de apoio, a NLLC estabeleceu os requisitos para a designação no artigo 8º, introduzindo as figuras do agente de contratação e da comissão de contratação, mantida a designação de pregoeiro para o

⁴¹ § 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.



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

agente responsável pela condução do pregão (artigo 6º, incisos L e LX⁴², e artigo 8º, §5º). O artigo 9º estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos.

142. Ressalto que o Estado de São Paulo editou o Decreto estadual nº 68.220/2023 regulamentando o § 3º, do artigo 8º, da NLLC, 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.

143. Recomendo que a autoridade competente em sua deliberação indique o pregoeiro e a equipe de apoio, bem como informe o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 7º, incisos I, II e III, no sentido de que o pregoeiro e a equipe de apoio:

(i) sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

(ii) tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir 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 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.

144. Com relação aos servidores ocupantes de cargo em comissão, lembro que o artigo 8º, da NLLC estabelece que o agente de contratação deve ser designado “*entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública*”. Na mesma linha, o artigo 3º, § 2º, do Decreto estadual nº 68.220/2023 preceitua que “*os agentes de contratação, seus substitutos e o presidente da comissão de contratação*”

⁴² “Artigo 6º. [...] L - comissão de contratação: conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares; [...] LX - agente de contratação: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”.



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

serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública”.

145. Neste contexto, conclui-se que funcionário em comissão poderá ser designado como agente de contratação desde que seja servidor efetivo, ainda que cedido por outro órgão ou entidade da Administração Pública. Logo, o comissionado puro, sem vínculo de natureza permanente com a Administração *federal, estadual ou municipal*, não poderá exercer as funções do agente de contratação.

146. Deve compor a instrução a declaração de utilização de minutas padronizadas constante do <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> e do <http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/>.

147. De acordo com o artigo 54, *caput* e §1º, c/c artigo 94, da NLLC, 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:

Artigo 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

148. O PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o sítio eletrônico oficial, previsto no artigo 174, da NLLC, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela própria NLLC, bem como a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos⁴³.

⁴³ (<https://pncp.gov.br/>).



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

149. Por meio dele deve ser dada publicidade ao edital de licitação, com a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos, bem como de todos os atos exigidos pela NLLC, inclusive da fase preparatória da licitação (artigo 54, *caput* e §3º).

150. Para aquisição de bens, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (artigo 55, I, alíneas “a” e “b”, NLLC), como é o caso das hipóteses abrangidas por este opinativo.

151. 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 NLLC.

152. A divulgação no PNCP não desobriga o ente público de publicar o edital em Diário Oficial, bem como em jornal de grande circulação, sendo facultativa a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial (artigo 54, §§ 1º e 2º - NLLC).

153. A teor do disposto no § 2º, do artigo 7º, do Decreto estadual nº 63.722/2018⁴⁴, na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

154. No entanto, recorde que a indicação dos recursos e sua posterior reserva são obrigatórias e devem anteceder cada contratação e a não observância desses requisitos acarretará a nulidade do ajuste e responsabilização funcional do responsável.

155. Além disso, devem ser cumpridas as exigências estabelecidas no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal nº 101/2000) e, se for o caso,

⁴⁴ **Artigo 7º** - A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (...). § 2º - Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.



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

do Decreto estadual nº 41.165, de 20 de dezembro de 1996, com a alteração da redação do artigo 1º e alterações posteriores.

156. Sem prejuízo da reserva orçamentária, em se tratando de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que supere o montante de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos) fixado para as “despesas irrelevantes”, deve-se apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração prevista no artigo 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 55, da Lei estadual nº 17.725/2023 – LDO paulista do exercício de 2024). Note-se, porém, que tal exigência não se aplica ao custeio de atividades ordinárias e rotineiras da Administração Pública, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o que merece ser verificado e certificado pela autoridade nos autos.

157. Tais providências são de responsabilidade dos Órgãos Participantes contratantes e deverão ser tomadas no momento oportuno, tendo em vista que o procedimento em questão se refere a aquisições eventuais e futuras.

158. Para a celebração da contratação, é necessário que a unidade certifique nos autos que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. Nessa linha, o § 4º, do artigo 91, da NLLC dispõe:

Artigo 91. (...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo”.

159. O § 4º, do artigo 68, da NLLC admite que os documentos elencados no caput do mesmo dispositivo, ou seja, aqueles referentes à regularidade fiscal, social e trabalhista “(...) poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico”. Portanto, a Administração pode verificar, junto ao [compras.gov.](https://compras.gov.br), os documentos que podem ser



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

substituídos em razão do cadastro da empresa no **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF**⁴⁵.

160. Deve-se atentar, ainda, para a necessidade de consulta prévia ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais – **CADIN ESTADUAL**, antes de qualquer contratação e da realização de cada pagamento, nos termos do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.799, de 11.01.2008 e Decreto nº 53.455, de 19.09.2008 – artigo 7º, que poderá ser feita por meio do endereço eletrônico: <https://www.fazenda.sp.gov.br/cadinestadual>. O cumprimento dessa condição, poderá se dar pela comprovação de que os registros estão suspensos, nos termos do artigo 8º da Lei 12.799/2008.

161. Previamente à celebração da contratação também devem ser consultados o “Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – **e-Sanções**”, no endereço www.esancoes.sp.gov.br, o “Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – **CEIS**” (<http://www.portaltransparencia.gov.br/ceis>), o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – **CNIA**, do Conselho Nacional de Justiça (http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php), o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – **CNEP** (<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep>), o Cadastro Estadual de Empresas Punidas – **CEEP** (<http://www.corregedoria.sp.gov.br/PesquisaCEEP.aspx>) e a relação de **apenados** publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (<https://www.tce.sp.gov.br/apenados>), devendo ser consultados o nome da pessoa jurídica licitante e também de seu sócio majoritário (artigo 12 da Lei federal nº 8.429/1992).

162. Em se tratando de aquisição de bens relacionados à área de Tecnologia da Informação e Comunicação, deve ser observada a legislação específica do Estado de São Paulo sobre o tema, ressaltando-se a necessidade de se proceder ao cadastro atualizado da contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, independentemente do valor, no Programa Setorial de Tecnologia da Informação e Comunicação – **PSTIC** e

⁴⁵ O §1º do artigo 17 do Decreto Estadual nº 68.304/2024 prevê que a verificação dos documentos de habilitação do fornecedor será realizada no SICAF.



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

Manifestação do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação – COETIC, favorável ao prosseguimento da demanda⁴⁶.

163. Se a aquisição for de equipamentos, exceto os de Tecnologia da Informação e da Comunicação, há necessidade de manifestação prévia do Comitê Gestor do Gasto Público (artigo 2º, IX, “d”, do Decreto estadual nº 64.065/2019 e alterações).

164. A Resolução CC-25, de 13-4-2023 definiu que a determinação é aplicável apenas nas aquisições de equipamentos de valores iguais ou superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)⁴⁷.

165. Caso a aquisição de material permanente e equipamentos seja 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, alterado pelo artigo 1º, do Decreto nº 67.590/2023⁴⁸.

166. Na esteira da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em se tratando de aquisição de insumos para **impressoras** (toners, cartuchos etc.), alerta-se quanto à necessidade de especificação, no Termo de Referência, de que sejam *compatíveis* com os equipamentos destinatários. A exigência de insumos *originais* só se justificará em caso de vigência de cláusula de garantia contra vícios ou defeitos do produto, a fim de evitar sua perda.

167. Guardadas minhas limitações técnicas, me parece que o objeto da contratação envolve, também, consultoria e treinamento. A teor do disposto no artigo 2º,

⁴⁶ **Artigo 11, VI**, “a” do Decreto estadual nº 64.601/2019 cc art. 2º do Decreto estadual nº 67.799/2023.

⁴⁷ **Artigo 1º** - As aquisições de equipamentos, exceto os de Tecnologia da Informação e da Comunicação, efetuadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do que dispõe a alínea "d" do inc. IX do art. 2º do Decreto 64.065-2019, com a redação dada pelo Dec. 67.452-2023, deverão ser submetidas, previamente à realização de certame licitatório ou contratação direta, ao parecer do Comitê Gestor do Gasto Público, nas aquisições com valores iguais ou superiores a R\$ 500.000,00.

⁴⁸ 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

inciso IX, letra “a”, do Decreto estadual nº 64.065/2019⁴⁹, a contratação, portanto, deve ser submetida ao Comitê Gestor do Gasto Público.

168. Destacamos que, nos termos do artigo 3º⁵⁰, do referido decreto, a inobservância da competência do Comitê Gestor para manifestação prévia nas matérias referidas nos incisos IX e X, do artigo 2º, do Decreto estadual nº 64.065/2019 acarreta a responsabilização funcional dos servidores encarregados de seu cumprimento.

169. Cumpre ainda fazer constar que esta Consultoria Jurídica sempre alerta a Administração em relação à necessidade de observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (artigo 92, II, NLLC) e, portanto, deve se abster de conceder prorrogações nos prazos de cumprimento dos contratos decorrentes da ARP cujo objeto seja o fornecimento de materiais.

170. Consigne-se que os prazos para cumprimento das obrigações e as penalidades são de conhecimento das licitantes. Portanto, quando a proposta é deduzida, a licitante já deve arregimentar os meios necessários à execução tempestiva do objeto da contratação, caso seja vencedora do certame.

171. Desta forma, recomenda-se que, previamente à elaboração dos editais, a Administração tome a precaução de fixar prazos de entrega efetivamente passíveis de cumprimento pelas contratadas, de forma que os pedidos de prorrogação e os atrasos nas entregas não sejam recorrentes. A exequibilidade do prazo pode ser aferida durante a pesquisa de preço, de modo a conciliar o interesse da Administração com as possibilidades de mercado, garantindo-se a competitividade.

172. Diante de eventual descumprimento contratual por parte da empresa contratada é imperiosa a instauração do procedimento administrativo sancionatório

⁴⁹ **Artigo 2º** - Compete ao Comitê Gestor do Gasto Público de que trata este decreto: (...); **IX** - manifestar-se previamente à realização de certame licitatório ou contratação direta de: **a)** serviços técnicos profissionais especializados, nos termos dos incisos I a IV e VI do artigo 13 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (...).

⁵⁰ **Artigo 3º** - A inobservância da competência do Comitê Gestor para manifestação prévia nas matérias referidas nos incisos IX e X do artigo 2º deste decreto acarretará responsabilização funcional dos servidores encarregados de seu cumprimento.



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

pertinente, em que se garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa, em observância ao disposto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

173. Neste caso, o poder sancionador da Administração é vinculado, não deixando ao agente público a opção de, diante do descumprimento contratual, escolher entre instaurar, ou não, o procedimento sancionatório em face da contratada faltosa.

174. Portanto, em atestando a Administração o descumprimento contratual, ainda que receba os materiais ou medicamentos com atraso, impõe-se a instauração do procedimento administrativo sancionatório pertinente, em que se garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa.

175. É sempre recomendável a realização de revisão geral e cuidadosa dos documentos constantes dos autos, objetivando a compatibilização das condições, prazos e demais requisitos da contratação, em face da deliberação da autoridade, termo de referência, minuta de edital (e seus anexos).

176. Por fim, reitero que o exame do mérito da proposta não se insere nas atribuições desta Consultoria Jurídica, seja quanto ao aspecto técnico, seja quanto ao financeiro, sendo, portanto, de exclusiva responsabilidade da área interessada, por residir na esfera da atuação discricionária do administrador, dentro da legalidade.

177. Destaco que, quando da utilização do parecer referencial, em observância ao disposto no artigo 4º da Resolução PGE nº 29/2015, os processos e expedientes administrativos congêneres deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

- a) Cópia integral do presente parecer referencial;
- b) 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.



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

178. Observo que, nos casos em que surgirem dúvidas jurídicas, não abrangidas pelas orientações gerais ora traçadas, os autos deverão ser remetidos a este órgão jurídico, para análise e manifestação.

179. Ademais, na hipótese de alteração da legislação que fundamentou o presente parecer referencial, o órgão da Administração deverá suscitar à Consultoria Jurídica eventual substituição das orientações dele constantes.

180. De modo a garantir a atualidade das orientações ora fixadas e atender ao artigo 2º da Resolução PGE nº 29/2015, este parecer referencial tem o prazo de validade de **1 (um) ano**.

181. Ante todo o exposto, não há oposição à sequência do certame, desde que atendidas as recomendações contidas neste parecer.

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

São Paulo, 12 de julho de 2024.

José Luiz Borges de Queiroz
Procurador do Estado
OAB/SP nº 88.103



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

PROCESSO: 007.00023837/2024-15

INTERESSADO: Coordenadoria de Tecnologia da Informação

ASSUNTO: Constituição de Sistema de Registro de Preços para eventual contratação de licenças de software

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

Encaminhe-se à d. Chefia de Gabinete.

São Paulo, 12 de julho de 2024.

Rita Kelch
Procuradora **do Estado**