



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

PROCESSO: 006.00169134/2025-41

INTERESSADO: COORDENADORIA DE EXECUÇÃO PENAL DA REGIÃO
NOROESTE DO ESTADO

PARECER REFERENCIAL: CJ/SAP 10/2025

EMENTA: **PARECER REFERENCIAL. LICITAÇÃO. PREGÃO. Prestação de serviços contínuos e não contínuos** - inclusive os de natureza continuada abrangidos por CADTERC, qualquer que seja o valor total estimado para a contratação, **excluídos** os serviços referentes à tecnologia da informação e comunicação cujo objeto principal seja o desenvolvimento de sistemas, soluções, softwares, armazenamento, transmissão de dados e afins; bloqueio de sinais de radiocomunicações; monitoramento eletrônico de sentenciados; seguros de veículos; vale refeição; passagens aéreas; serviços de engenharia e pregão para registro de preços. Análise à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) – Lei Federal nº 14.133/2021 e seus correspondentes regulamentos no âmbito do Estado de São Paulo. Dispensa de encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica nos casos em que se verifique a identidade dos pressupostos fáticos e jurídicos. Possibilidade de orientação jurídica uniforme nos casos que dependam de mera conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos. Resolução PGE nº 29/2015. Observações quanto aos requisitos necessários para a instauração válida do certame. Adoção obrigatória das minutas de edital padrão disponibilizadas no site *Compras.SP* da Secretaria de Gestão e Governo Digital. Proposta de encaminhamento dos autos à Chefia de Gabinete para conhecimento da Administração e aplicação das orientações aqui inseridas aos casos idênticos. Vigência do Parecer Referencial por um ano ou até que sobrevenha orientação diversa.

Sr. Procurador do Estado Chefe da Consultoria.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

I- RELATÓRIO - PARECER REFERENCIAL. RESOLUÇÃO PGE-29, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2015.

1. Trata-se de processo visando à instauração de licitação sob a modalidade ‘pregão’ (eletrônico) objetivando a contratação de *serviços de telefonia móvel pessoal (SMP) por canal de transmissão de voz e dados pela rede celular, com disponibilização de ‘sim cards’ e terminais móveis (mini modems) em regime de comodato, para utilização nesta Coordenadoria de Execução Penal da Região Noroeste e nas Unidades Prisionais vinculadas*, para o período de 15 meses.

2. O Estudo Técnico Preliminar 5/2025 (0071661014), quanto à necessidade da contratação, assim consigna:

(...) A atual contratação, formalizada em 06/11/2020, por meio do Termo de Contrato nº 006/2020 - CRN, celebrado com a empresa Telefônica Brasil S/A, encontra-se em sua fase final, com vigência até 13/11/2025, não sendo possível nova prorrogação, por ter o respectivo ajuste alcançado o limite máximo de prorrogações permitido pela Lei Federal nº 8.666/93.

Considerando o iminente encerramento do ajuste atualmente vigente, revela-se imprescindível a formalização de nova contratação, com vistas a assegurar a adequada e eficaz execução das atividades atribuídas aos destinatários dos serviços a serem contratados. Tais atividades, por vezes, demandam o deslocamento das respectivas sedes de trabalho, circunstância que torna essencial a disponibilização de serviços de telefonia móvel, com acesso a voz e dados, como instrumento facilitador da comunicação institucional. A utilização desse recurso viabiliza um canal permanente e ininterrupto de interlocução, conferindo maior eficiência e celeridade à comunicação dos Gestores desta Coordenadoria e das Unidades Prisionais vinculadas, garantindo, assim, a transmissão e o recebimento de informações em tempo real e, por conseguinte, subsidiando a tomada de decisões de forma tempestiva e fundamentada. (...)

3. Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos de interesse à análise deste órgão jurídico: Folha líder (0064804026); Termo de autuação (0064809910); Documento de formalização de demanda (0064816365); Contrato n. 006/2020-CRN (0071657622); consulta Compras.gov.br – catálogo (0071660925); Estudo Técnico Preliminar 5/2025 (0071661014); Matriz de Gerenciamento de Riscos (0071661124); Termo de Referência 11/2025 (0071661565); minuta de termo de contrato (0071662812); Ficha SIAFEM (0071707642); despacho autorizador (0071707927); designação de pregoeiro, suplente e equipe de apoio (0072627223); certificado de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

participação em curso de pregão eletrônico (0072628192); minuta de edital e anexos (0071666440); declaração de utilização de minutas padronizadas (0071666673); declaração referente ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (0071673376); Decreto 47.992/2003 (0071676671); Deliberação COETIC 3, de 2023 (0071676914); Informação do Chefe de Serviço de Finanças e Suprimentos (0071677371); Informação da Chefe de Divisão de Administração (0071677771); despacho da Chefe do Departamento Regional de Administração Integrada (0071677917); Informação Técnica 050/2025 (0073436324), acolhida pelo Coordenador (0073436508); despacho de encaminhamento do Coordenador Geral de Administração Integrada para o Diretor Geral Adjunto da Polícia Penal (0073568207); despacho SAP-PP-DGAPP 2.454/2025 (0073820860); despacho SAP-PP-DGPP nº 2472/2025 (0073909311); despacho de encaminhamento da Chefia de Gabinete à Consultoria Jurídica (0074509731).

4. Considerando: a) o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88); b) a necessidade de racionalização do trabalho na Consultoria Jurídica; c) o grande volume de processos da mesma natureza; e d) e o artigo 1º, *caput*, da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, emite-se o presente **Parecer Referencial destinado a nortear casos de procedimentos preparatórios para a instauração de licitação, na modalidade pregão (eletrônico), tendo por objeto a contratação da prestação de serviços contínuos e não contínuos, inclusive os abrangidos pelo CADTERC, independentemente do valor estimado para a contratação, fundada nos artigos 6º, inciso XLI, 28, inciso I, e 47 e seguintes, todos da Lei Federal nº 14.133/2021, para atendimento das unidades da Secretaria da Administração Penitenciária que se submetam ao assessoramento desta Consultoria Jurídica.**

4.1. **Não estão abarcados pelo presente parecer referencial os serviços referentes à tecnologia da informação e comunicação cujo objeto principal seja o desenvolvimento de sistemas, soluções, softwares, armazenamento, transmissão de dados e afins; bloqueio de sinais de radiocomunicações; monitoramento**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

eletrônico de sentenciados; seguros de veículos; vale refeição; passagens aéreas; serviços de engenharia e pregão para registro de preços.

5. Por meio da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, o Procurador Geral do Estado autoriza a emissão de Parecer Referencial¹ 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 autos².

6. A aplicação do Parecer Referencial aos casos análogos que apresentem os **mesmos pressupostos fáticos e jurídicos** e cuja observância dependa de mera **conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, dispensa o envio dos autos à Consultoria Jurídica.**

7. Os processos aqui tratados, nos termos do artigo 4º da Resolução PGE nº 29/15, deverão ser instruídos pela Administração com:

a) cópia integral do presente Parecer Referencial, e

b) declaração da autoridade competente de que o caso concreto a ela submetido se enquadra, **integralmente**, nos parâmetros e pressupostos do presente Parecer Referencial, e que serão seguidas as orientações aqui contidas.

8. Dúvidas quanto ao sentido e alcance do presente Parecer Referencial poderão ser dirimidas pela Administração junto a esta Consultoria Jurídica (art. 5º, Resolução PGE-29/15) e **casos que extrapolem os limites da**

¹ Peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes que tratem de situação idêntica ao paradigma.

² “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 DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

presente orientação deverão ser submetidos a análise individualizada por este órgão consultivo.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

9. A Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 entrou em vigor na data de sua publicação e passou a estabelecer normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 1º, *caput*), em substituição às regras anteriormente contidas na Lei nº 8.666/93. Com a revogação expressa da Lei Federal nº 8.666/1993 em 30 de dezembro de 2023 (artigo 193, inciso II, alíneas “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021), revela-se oportuno emitir orientação jurídica uniforme, à luz da nova legislação, mediante edição do presente Parecer Referencial.

10. A NLLC, em seu artigo 28³, prevê cinco **modalidades de licitação**: (1) **pregão** (objeto do presente parecer referencial), (2) concorrência, (3) concurso, (4) leilão e (5) diálogo competitivo. Nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da NLLC, **pregão** é a “*modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns*”.

11. E ‘**serviços comuns**’ – dos quais tratamos no presente parecer referencial-, nos termos do inciso XIII do art. 6º da NLLC são “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*”.

³ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - **pregão**;

II - *concorrência*;

III - *concurso*;

IV - *leilão*;

V - *diálogo competitivo*.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

12. No mesmo sentido o art. 29 da mesma Lei dispõe que “a concorrência e o **pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**” (gn). Assim, pode-se entender, de forma simplificada, que a regra da NLLC é a de que **objetos comuns devem ser licitados por meio da modalidade pregão** e objetos especiais por meio da modalidade concorrência⁴, independentemente do valor estimado para a contratação.

13. A caracterização do serviço a ser contratado como “comum” leva apenas em consideração a possibilidade de sua caracterização por meio de especificações usuais de mercado e padrões de desempenho e qualidade objetivos. Não há restrições quanto ao valor da contratação, nem quanto ao fato de sua prestação ser um processo simples ou complexo. Com efeito, a definição das modalidades de licitação decorria, pela Lei nº 8.666/93, do valor estimado para a contratação. Já pela atual Lei de Licitações nº 14.133/2021, o valor estimado não é mais fator para definir as modalidades de licitação, e sim são definidas **pela natureza do objeto**.

14. Desta forma, uma vez identificado que o serviço a ser contratado é **comum**, com base nos parâmetros supra indicados, deverá **obrigatoriamente** ser adotada a modalidade **pregão** para sua realização. É o caso dos autos, a partir do quanto foi certificado pela autoridade (0071707927).

15. A NLLC previu em seu artigo 33⁵ seis **critérios de julgamento**: (1) **menor preço** - objeto do presente parecer referencial e do caso concreto -, (2)

⁴ conf. entendimento de Joel de Menezes Niebuhr in Licitação pública e contrato administrativo, 6ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2023, pág. 565

⁵ Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

I - menor preço;

II - maior desconto;

III - melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV - técnica e preço;

V - maior lance, no caso de leilão;

VI - maior retorno econômico.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

maior desconto – também possível em casos abrangidos por este parecer referencial; (3) melhor técnica ou conteúdo artístico; (4) técnica e preço; (5) maior lance, no caso de leilão; e (6) maior retorno econômico.

16. O artigo 6º, inciso XLI⁶, por sua vez, determinou que a **modalidade pregão** somente poderá ter como **critério de julgamento o de menor preço ou o de maior desconto**. No caso concreto, optou-se pelo menor preço. No caso do julgamento por maior desconto, este terá como referência o preço global fixado no edital de licitação ou tabela de preços praticada no mercado, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

17. Quanto ao modo de disputa para fins de seleção da proposta, nos termos do artigo 56⁷ da Lei federal nº 14.133/2021, pode ser **aberto ou fechado**, que podem ser adotados de forma isolada, ou conjuntamente. Ressalte-se que o § 1º do referido artigo determina que *“a utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto”*, caso do presente parecer referencial.

17.1. Conforme ensinamento de Augusto Neves Dal Pozzo⁸, ao comentar o art. 56 da NLLC, *in* LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMENTADA: Lei 14.133/21:

⁶ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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

⁷ **Artigo 56** – O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:

I – **aberto**, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;

II – **fechado**, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

§1º *A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.*

§2º *A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.*

§3º Serão considerados intermediários os lances:

I – iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de julgamento de maior lance;

II – iguais ou superiores ao menor já ofertado, quando adotados os demais critérios de julgamento.

§4º *Após a definição da melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), a Administração poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, para a definição das demais colocações.*

(...)

⁸ coordenadores Augusto Neves Dal Pozzo, Márcio Cammarosano, Maurício Zochun, 1ª edição, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2021, págs. 309/310



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

“(...)

O art. 56, caput, da Lei 14.133/2021, na sequência, trata dos **modos de disputa dos certames**, que podem ser adotados de forma isolada ou conjuntamente: **aberto ou fechado**.

(...) O modo de disputa **aberto é aquele segundo o qual os lances dos licitantes são conhecidos instantaneamente, durante a sessão pública**. (...)

(...) Trata-se de procedimento mais célere, porque uma etapa – de lances – é seguida de outra imediata – a da competição das propostas, que é o que **geralmente ocorre nas licitações submetidas ao regime do pregão**. No modelo de **disputa aberta**, os licitantes **apresentam sucessivos lances em valores crescentes ou decrescentes**. Os valores serão crescentes conforme se adote como critério de julgamento o maior preço; serão, por outro lado, decrescentes, se adotado o critério de menor preço.

Por outro lado, no **modo de disputa fechado**, à etapa de apresentação de propostas não se segue uma competição aberta entre os licitantes. Pelo contrário: **as propostas são mantidas, lacradas, indevassáveis e secretas, em poder da Administração até sua abertura em fase posterior**.

No entanto, a **Lei contempla modos de disputa combinados**, isto é, **fechado-aberto e aberto-fechado**. No primeiro caso, a disputa começa fechada, classificando-se as melhores propostas para uma competição aberta na segunda fase; no segundo caso, por seu turno, a disputa começa aberta, com os melhores classificados sendo indicados a uma fase em que a disputa se dá de modo fechado, não tendo os contendores conhecimento das propostas dos disputantes. (...)

(...)” (gn)

17.2. Desta forma, é importante que a autoridade administrativa competente indique expressamente (i) o **critério de julgamento** a ser adotado em cada caso concreto (**menor preço ou maior desconto**), bem como se manifeste sobre o (ii) **modo de disputa** para fins de seleção da proposta (**aberto, fechado ou combinado**), lembrando-se que o **modo de disputa fechado é vedado quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto** (na presente licitação houve a opção pelo modo de disputa aberto).

18. Uma vez identificado que o serviço a ser contratado é comum, com base nos parâmetros supra indicados, deverá, portanto, ser adotada a modalidade pregão para sua realização.

19. Nos termos do § 4º do art. 17 da NLLC, *as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada.*”. O presente parecer referencial trata exatamente dos **pregões sob a forma eletrônica**.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

II-1 - DA AUTORIDADE COMPETENTE

20. No que concerne à definição da competência para autorizar o certame, recomendo a observância das orientações contidas nos Pareceres CJ/SAP n° 246/2025 e n° 263/2025, nos quais, em suma, foi exposto que tal ato administrativo deve recair sobre agente com competência definida pelo decreto de organização da Pasta (Decreto n° 69.228/2024)⁹ ou, se agente de nível inferior a 14, por resolução do Secretário de Estado E que a autoridade seja dirigente de unidade orçamentária ou de despesas, conforme as definições do decreto que dispõe sobre a classificação institucional da Pasta nos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária do Estado (Decreto n° 69.483, de 14.04.2025).

20.1. Sendo assim, é recomendável que a autoridade que autoriza a abertura do certame indique expressamente em sua deliberação o dispositivo do decreto ou ato infralegal que fundamente sua competência para tanto.

II-2 - FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

21. A licitação na modalidade pregão é um procedimento que se desenvolve por meio de vários atos da Administração e dos licitantes, compreendendo uma fase interna (ou “fase preparatória”, conforme art. 17 da Lei federal n° 14.133/2021), que precede a abertura do procedimento ao público, e uma fase externa, que se inicia com a publicação do Edital e anexos.¹⁰

22. O *caput* do artigo 17 da NLLC assim dispõe:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

⁹ Ou ainda outro decreto que disponha sobre o tema.

¹⁰ Maria Sylvia Zanella di Pietro, “Direito Administrativo”. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

23. O art. 18 da NLLC, por sua vez, apresenta os elementos essenciais à fase preparatória do procedimento licitatório, que é caracterizada pelo **planejamento e deve se compatibilizar com o plano de contratações anual** e com as **leis orçamentárias**. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;*
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*
- V - a elaboração do edital de licitação;*
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;*
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.*

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- 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;*
 - III - requisitos da contratação;*
 - 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;*
 - VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
 - VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
 - VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
 - IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
 - X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
 - 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.*
- § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.*
- § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.*

24. Para dar início ao processo licitatório, a área demandante deve solicitar sua abertura, justificando a pertinência e indicando a necessidade dos serviços.

25. Recomenda-se uma prévia manifestação da **autoridade competente**, para **orientação da instrução do processo preparatório**, definindo: (a) as **condições de execução** do objeto e pagamento, as **garantias** eventualmente a serem exigidas, e as **condições de recebimento** (art. 18, inc. III); (b) o **regime de prestação dos serviços** – se de empreitada por preço global ou por preços unitários (art. 18, inc. VII); (c) a **modalidade de licitação**, o **critério de julgamento**, e o



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

modo de disputa (art. 18, inc. VIII); **(d)** a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira (art. 18, inc. IX); e **(e)** a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação (art. 18, inc. XI), definindo se o orçamento estimado terá caráter sigiloso, nos termos do art. 24¹¹; todos da NLLC.

25.1. O ato da autoridade deve definir todas as escolhas acima indicadas, bem como trazer as pertinentes justificativas. Essas escolhas devem vir redigidas no ato da autoridade, de forma que o servidor que irá elaborar os demais documentos da fase preparatória da licitação, e especialmente a minuta de Edital, tenha os subsídios necessários para atuação.

26. A autoridade competente, a quem cabe decidir, nos termos do art. 96 da NLLC, acerca da exigência de prestação de garantia da execução dos serviços, deverá avaliar para tanto, dadas as características dos serviços a serem contratados, se é necessária e conveniente a exigência de **garantia de execução do contrato**, o que deverá constar como cláusula obrigatória do contrato (art. 94, XII da NLLC). A garantia contratual representa um ônus à contratada, que é refletido no valor dos serviços que cobra da Administração. Ao mesmo tempo, a garantia pode ser um instrumento útil para resguardar a Administração dos ônus de eventual inadimplemento da contratada.

26.1. Portanto, a Administração deve sopesar os prós e contras, e, caso decida pela exigência de garantia, **justificar** o porquê da escolha, incluindo justificativa quanto ao percentual escolhido para tanto.

¹¹ **Art. 24.** 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, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

26.2. Conforme disposto no *caput* do art. 98 da Lei federal nº 14.133/2021, o percentual da garantia de execução contratual poderá ser de até **5%** (cinco por cento) do valor inicial do contrato, *autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.* O parágrafo único do art. 98 acrescenta que *nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.*

26.3. Caso exigida garantia, as condições de tal garantia devem estar previstas no instrumento de contrato, nos termos do art. 94, XII da NLLC.

27. Compete também à autoridade competente, em sua deliberação, indicar o **pregoeiro e a equipe de apoio**, bem como informar o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 7º, incisos I, II e III¹² da NLLC, 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) que não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou de contratados habituais da Administração nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

¹² **Art. 7º** Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

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

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

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

28. A Lei federal nº 14.133/2021 introduziu as figuras do *agente de contratação* e da *comissão de contratação* em seu art. 8º e § 1º¹³, estabelecendo também os requisitos para a designação, mantida a designação de *pregoeiro* para o agente responsável pela condução do pregão (artigo 6º, incisos L e LX¹⁴, e artigo 8º, §5º¹⁵). O artigo 9º estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos.

29. No âmbito do Estado de São Paulo foi publicado o **Decreto 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 estadual.

30. E assim, observados os pressupostos e objetivos válidos para a contratação da prestação dos serviços pretendidos, para que a instauração do certame ocorra de forma válida e regular, a Unidade Licitante deve certificar-se de que o expediente observe as regras expostas no art. 12¹⁶, e esteja instruído com os seguintes elementos técnicos, elencados no art. 18 (acima transcrito), ambos da NLLC:

¹³Art. 8º A licitação será conduzida por **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.

§ 1º O **agente de contratação** será auxiliado por **equipe de apoio** e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

¹⁴ “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”.

¹⁵ Art. 8º (...)

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

¹⁶ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD)

31. O artigo 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que “a partir de **documentos de formalização de demandas**, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”.

32. O documento de formalização de demanda - DFD - é utilizado, portanto, para evidenciar e detalhar a necessidade da contratação, consistindo em documento que fundamenta o plano de contratações anual (artigo 2º¹⁷, inciso IV, do **Decreto Estadual nº 67.689/2023**¹⁸). Para a elaboração do documento, recomenda-

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

§ 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

¹⁷ **Artigo 2º** - Para fins do disposto neste decreto, considera-se:

I - autoridade competente: agente público responsável por autorizar a abertura de processos de licitação, a celebração de contratos ou a ordenação de despesas, no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o artigo 181 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

II - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade e requerer a contratação de bens, serviços e obras;

III - área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza;

IV - documento de formalização de demanda: documento que fundamenta o plano de contratações anual, por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação;

V - plano de contratações anual: documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração;

VI - setor de contratações: unidade responsável pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade;

VII - Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC: ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, disponibilizada pelo Poder Executivo federal, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades de que trata o artigo 1º deste decreto.

§ 1º - Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos 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 III deste artigo.

§ 2º - A definição dos requisitantes e das áreas técnicas não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

¹⁸ que 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.

Parecer Referencial CJ/SAP n.º **Error! Reference source not found.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

se que as unidades observem, no que couber, os requisitos previstos no artigo 7º do mesmo decreto¹⁹.

33. O modelo para a elaboração do referido documento está disponível no sítio eletrônico compras.sp.gov.br, disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Governo Digital²⁰, na aba *toolkits*.

33.1. No caso em análise, consta a juntada do DFD 18/2024 (0064816365), contendo informações básicas acerca da contratação pretendida.

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)

34. O plano de contratações anual está regulamentado no Estado de São Paulo pelo **Decreto nº 67.689/2023**.

35. No ano de 2024, ainda não é obrigatória a demonstração de compatibilidade da contratação pretendida com o **plano de contratações anual - PCA**. A medida tornou-se obrigatória a partir de 2025, com a elaboração do plano de contratações anual em 2024, para vigência em 2025²¹, cabendo à Administração adotar as medidas necessárias para o cumprimento integral do Decreto nº 67.689/2023. No caso, verifica-se constar do ETP a informação de que “o objeto está devidamente previsto no Plano

¹⁹ “Artigo 7º - Para elaboração do plano de contratações anual, o requerente 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”.

²⁰ <https://compras.sp.gov.br/toolkits/>

²¹ Conforme artigo único da Disposição Transitória do Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

de Contratações Anual 2025, nos termos do Decreto estadual nº 67.689, de 3 de maio de 2023, ...”.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

36. O Estudo Técnico Preliminar – ETP – é o *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo e oferece subsídios ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”* (art. 2º, I, do Decreto estadual nº 68.017/2023^{22 23}).

37. No âmbito estadual, o ETP é regulamentado pelo Decreto nº 68.017/2023, detalhando os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização do **Sistema ETP Digital**, disponível no Portal de Compras do Governo Federal. 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.

38. Além disso, o artigo 3º do Decreto nº 68.017/2023 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.

²² Dispõe sobre a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo

²³ *Artigo 2º - Para fins deste decreto, considera-se:*

I- Estudo Técnico Preliminar - ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo e oferece subsídios ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

39. Trata-se do documento que evidencia o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e deverá conter os seguintes elementos (artigo 18, §1º²⁴, da Lei federal 14.133/2021 c/c artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023):

CAPÍTULO III

Dos Elementos do ETP

Seção I

Do Conteúdo

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II- descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III- levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a)ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b)ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c)em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou outros instrumentos jurídicos para utilização de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

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

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

V- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

VII- justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX- demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração, observadas as disposições do artigo 16 do Decreto nº 67.689, de 3 de maio de 2023.

X- demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

²⁴ acima transcrito – item 24 deste Parecer



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

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

XII- descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e

XIII- manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Esclareça-se que o referido documento deve constar da fase preparatória, ou ser informado nos autos se a omissão está abrangida pelos permissivos legais constantes do art. 8º do Decreto estadual nº 68.017/2023²⁵.

²⁵ 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 DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

41. Nos termos do § 2º do artigo 18 da NLLC (acima transcrito – item 24), o **estudo técnico preliminar** deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos **I, IV, VI, VIII e XIII** do referido artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos, apresentar as devidas justificativas.

42. 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 nº 14.133/2021*”.

42.1. No caso em análise, foi elaborado o ETP nº 5/2025 (0071661014), o qual recomenda-se seja revisto, complementado, justificado ou esclarecido a partir das observações acima apontadas. Sem querer adentrar aspectos técnicos, os quais não se inserem no âmbito deste parecer, parecem necessários esclarecimentos quanto aos seguintes pontos:

- a) O item dedicado ao levantamento de mercado deve promover “...a análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar”. Nesse passo, devem ser relacionados, por exemplo, os motivos para a escolha do modelo em que os aparelhos celulares são cedidos por meio de comodato – que parece ser a modelagem que vem sendo mais utilizada no âmbito desta Secretaria, mas demanda a devida justificativa
- b) Quanto ao elemento do inciso VI –estimativa do valor da contratação – há informação no ETP de sigilo do orçamento. Neste caso, é previsto que, quando a Administração optar por preservar o sigilo do orçamento, a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, poderão constar de anexo classificado;
- c) Quanto ao elemento exigido no *inciso IV – estimativas das quantidades para a contratação* – devem ser justificadas as quantidades indicadas. Referido inciso IV prevê que as estimativas das quantidades venham 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;
- d) Quanto ao parcelamento ou não da solução, cuja justificativa deve constar do ETP (artigo 18, parág. 1º, inciso VIII, e parág. 2º.), recomenda-se haja a devida avaliação e justificativa sobre tal item. Vale mencionar que especificamente para as contratações de serviços, o artigo 47 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que as licitações devem atender ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (inciso II). Dispõe também que a aplicação do princípio do parcelamento, nesses casos, deve considerar: (i) a responsabilidade técnica; (ii) o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; e (iii) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (§1º do artigo 47). De toda sorte, a decisão final acerca do parcelamento envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pela unidade licitante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.
- e) O inciso VII - descrição da solução como um todo – determina que estejam previstas as condições essenciais para a execução do contrato. Insta observar que a descrição da solução como um todo deve condensar as condições essenciais da contratação e, por isso, deve apresentar como se dará a execução do serviço e o respectivo regime pertinente.
- f) O artigo 3º, inciso II, do Decreto nº 68.017/2023 determina que o ETP deverá estar alinhado com o Plano de Logística Sustentável e com os



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

demais instrumentos de planejamento da Administração, o que deve ser exposto e certificado pela autoridade competente.

42.2. O inciso III do art. 3º do Decreto nº 68.017/2023 estabelece que o ETP deve ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação. Relembro que, nos termos do artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021, caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos: I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. Assim, deverá a origem se manifestar sobre o cumprimento do dispositivo legal mencionado quanto aos responsáveis pela elaboração do ETP e pela pesquisa de preço.

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

42.4. Lembro que o ETP constitui documento de ordem eminentemente técnica, não cabendo a este órgão jurídico aprofundar a análise de seu conteúdo, cabendo recomendar que o setor técnico revise o documento cuidadosamente, certificando-se de que está em conformidade com os parâmetros exigidos pela legislação, conforme delineado acima.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

MAPA OU ANÁLISE DE RISCOS

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

43.1. Nos termos do inciso X do art. 18 da NLLC, a Administração, ao final da fase preparatória do certame, deve fazer uma análise dos riscos incidentes sobre o certame e a contratação.

43.2. Geralmente, a análise de riscos se materializa por meio de um “mapa de riscos”, o que é diferente da “matriz de riscos” a que alude o artigo 6º, inciso XXVII, da Lei Federal nº 14.133/2021²⁶ (*cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação*). Assim, por conta da definição prevista no inciso XXVII, do artigo 6º, recomenda-se que o documento SEI 0071661124 não seja nomeado como “matriz de risco”.

43.3. Apenas a título de esclarecimento, o art. 22 da NLLC dispõe que *o edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado*. Neste caso, trata-se de uma faculdade para a administração, e não uma obrigação, com exceção das hipóteses previstas no §3º do mesmo artigo (obras e serviços de grande vulto ou quando adotado regimes de contratação integrada e semi-

²⁶ “Art. 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 DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

integrada), quando a alocação de riscos será obrigatória no edital.

43.4. No caso, o documento Matriz de Gerenciamento de Risco (0071661124) aparentemente mapeou os possíveis riscos relativos à licitação e à boa execução contratual, com indicação do risco, da causa, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

44. Primeiramente, cumpre ressaltar que a elaboração dos documentos referidos no inciso II do art. 18 da NLLC, entre eles o Termo de Referência, por certo *é necessariamente posterior à produção do estudo técnico preliminar*²⁷, previsto no inciso I. Como bem observado por Marçal Justen Filho *in obra citada*, “*o desencadeamento da elaboração de anteprojeto, de projeto básico, do projeto executivo ou do termo de referência pressupõe a existência do estudo técnico preliminar. (...) Isso significa que a atividade de planejamento deverá ter sido exaurida no período entre a formalização da documentação prevista no inciso I e o momento do atendimento ao inc. II do referido artigo.*”

45. Com relação à elaboração do **Termo de Referência (TR)**, observa-se que o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei federal nº 14.133/2021, descreve o seu conteúdo mínimo necessário, nos seguintes termos:

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*

²⁷ conf. Justen Filho, Marçal, Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pág. 353



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- 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**;

46. 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 6º²⁸, destacando-se a necessidade de se utilizar o

²⁸ **Artigo 6º** - Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

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

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

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

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.

Parecer Referencial CJ/SAP n.º **Error! Reference source not found.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (art. 1º, §1º²⁹), bem como os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado (art. 1º, §2º³⁰).

47. Nesse diapasão, destaca-se que o TR deve seguir o modelo disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Governo Digital – SGGD, elaborado com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, constante do *Toolkit* voltado ao Pregão Eletrônico no Portal Compras de São Paulo³¹, por força do §3º do artigo 6º do citado Decreto Estadual nº 68.185/2023.

48. Sobre o teor do documento, recorda-se que o TR irá balizar a proposta de preço e a proposta técnica, bem como irá conduzir a execução dos serviços contratados, tratando-se, portanto, de peça crucial para a gestão do contrato. Assim, um TR bem elaborado provavelmente conduzirá a propostas técnicas consistentes e a propostas de preço mais condizentes com a média do mercado. Por outro lado, um projeto deficiente dificilmente resultará bons produtos, ainda que a prestadora de serviços selecionada tenha competência para elaborá-los.

49. O Termo de Referência deve contemplar, de forma sucinta, o máximo de informações acerca dos serviços que a administração pretende contratar, e pode ser entendido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço a ser contratado, nos termos do artigo 6º, inciso XXV da Lei federal nº 14.133/2021. Trata-se do documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara

²⁹ 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.

³¹ §1º - Para os procedimentos de que trata este decreto, será utilizado o Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

³⁰ §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.

³¹ Disponível em: <https://compras.sp.gov.br/toolkits/>



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

e precisa, e que permite ao licitante obter as informações necessárias à elaboração de sua proposta e posterior execução do objeto contratual, caso contratado. Assim, a importância do termo de referência é tal que, se ele estiver falho ou incompleto, poderá viciar a licitação e dar ensejo a que a contratação não atenda aos objetivos da Administração.

50. Recomenda-se, portanto, que o órgão técnico observe o necessário cuidado na sua especificação, de modo a atender aos interesses da Administração sem frustrar o caráter competitivo do certame, nos termos do artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

51. É preciso ter em mente que a fase interna da licitação concretiza a reflexão do gestor público sobre o objeto do certame e sobre sua relevância para as atividades da Administração. As justificativas e o delineamento do objeto precisam estar expressos nos autos, uma vez que esse é o instrumento que a Administração tem para revelar o processo decisório à sociedade e aos órgãos de controle.

52. O controlador necessita conhecer e compreender as razões pelas quais o gestor público tomou sua decisão, o contexto em que estava inserido, quais adversidades pretendia superar ou quais avanços pretendia implantar. Sem ter contato com tais informações não lhe será possível ponderar sobre os “*obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo*” (art. 22, caput, LINDB). No mesmo sentido, o art. 170 da Lei federal nº 14.133/2021 prevê também que os órgãos de controle “*considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação*”.

53. Salienta-se, ainda, que o TR deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

54. De acordo com o parágrafo único do art. 10³² do Decreto nº 68.021/2023³³, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação conforme artigo 19, inciso II e §2º da Lei federal 14.133/2021³⁴.

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

56. Os responsáveis pela elaboração do TR devem preencher os requisitos previstos no artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021 e atender às definições do artigo 2º³⁵ do Decreto nº 68.185/2023.

³² Artigo 10 - O catálogo eletrônico de padronização será utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam o inciso I do artigo 74 e os incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único - A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.

³³ que instituiu 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

³⁴ Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

³⁵ 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 aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

56.1. Ainda, é necessária a **aprovação do termo de referência** ou projeto básico pela autoridade administrativa competente, responsável por autorizar as licitações ou os contratos no âmbito do respectivo órgão ou entidade, conforme disposto no inciso I do artigo 2º³⁶ do Decreto nº 68.220/2023. Isso se dá tendo em vista o encadeamento de atos e as atribuições dos agentes que atuam no processo administrativo licitatório.

57. Caso a prestação dos serviços implique a necessidade de fornecimento de bens/equipamentos em **comodato**, o Termo de Referência deve delinear minuciosamente esta obrigação decorrente da contratação, esclarecendo, por exemplo:

- (i) se os **equipamentos/bens fornecidos em comodato ficarão à disposição da administração** durante o período da contratação (p.ex. serviços de dosimetria, telefonia móvel ou fixa);
- (ii) se haverá necessidade de **instalação, garantia, assistência técnica e treinamento para utilização dos equipamentos/bens** cedidos em comodato, bem como o prazo para tanto;
- (iii) o prazo em que os **bens/equipamentos fornecidos em comodato serão restituídos** após o encerramento do prazo de vigência contratual;

§ 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.

³⁶ **Artigo 2º** - Para os fins deste decreto, considera-se:

1 - 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 DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

(iv) se há necessidade de apresentação de algum registro do equipamento a ser cedido em comodato;

(v) se há necessidade de apresentação de catálogo técnico com foto, ou folder do equipamento/bem que será fornecido em comodato, em conformidade com o produto licitado ofertado pela licitante;

(vi) demais informações necessárias e pertinentes ao comodato.

58. No caso concreto, em face da natureza do objeto, deve-se observar a Resolução nº 477, de 07 de agosto de 2007, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que aprova o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal (SMP), atentando-se para suas alterações subsequentes.

59. As contratações e o uso de serviços de telefonia móvel pela Administração Pública direta, autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, bem como pelas demais entidades por ele direta ou indiretamente controladas, são reguladas pelo **Decreto Estadual nº 47.992/2003**, com a alteração dada pelo Decreto Estadual nº 48.566/2004. Impõe-se então que a Administração atenda aos atos preparatórios e aos cuidados ali estabelecidos.

60. Ressalta-se que, nos termos do artigo 4º do referido decreto, será necessária **autorização expressa do Titular da Pasta**, com base em parecer do Conselho Estadual de Telecomunicações – COETEL (salvo melhor juízo, o órgão atualmente responsável seria o COETIC), para que servidores não elencados no artigo 3º³⁷ possam utilizar os serviços.

³⁷ O artigo 3º do Decreto citado indica as autoridades que poderão utilizar os serviços de telefonia móvel, a saber: “Artigo 3.º - Poderão utilizar os serviços mencionados nos incisos I e II do artigo anterior, além do Governador e do Vice-Governador, as seguintes autoridades: I - Secretários de Estado; II - Assessores Especiais do Governador; III - Chefe da Casa Militar; IV - Procurador Geral do Estado; V - Secretários Adjuntos; VI - Procurador Geral do Estado Adjunto; VII - Chefes de Gabinete de Secretarias de Estado, da Procuradoria Geral do Estado e da Casa Militar; VIII - Comandante Geral da Polícia Militar; IX - Delegado Geral de Polícia; X - Coordenadores de Unidades Prisionais; XI -



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

61. Outrossim, destaca-se o disposto no artigo 6º.- A do Decreto 47.992/2003 quanto aos limites de despesas com uso de aparelho de telefonia celular, bem como o disposto no artigo 8º-A do mesmo decreto, segundo o qual a Pasta deverá detalhar os procedimentos para controle dos gastos e os ressarcimentos das despesas não autorizadas, bem como manter todas as informações relativas a esse controle.

62. No caso, foi apresentado o Termo de Referência nº 11/2025 (0071661565). Consta dos autos declaração de utilização de minuta padronizada de *termo de referência para licitação por menor preço ou maior desconto de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, conforme versão atualizada em 05/09/2024* (071666673), acompanhada do respectivo anexo, no qual é apontado não terem sido realizadas alterações e que os ajustes foram realizados apenas na parte editável da minuta.

62.1. Cumpre consignar a disponibilização no sítio Compras.SP de versão atualizada, datada de 11/06/2025, de forma que se recomenda a revisão pela origem. Não obstante, e sem prejuízo das observações e recomendações acima tecidas, cumpre observar em relação ao documento juntado aos autos:

- a) Nota-se que o item 1.3 indica a data para início de vigência do contrato, cabendo alertar que o início do prazo de vigência contratual só poderá ocorrer após a lavratura do termo de contrato.
- b) O item 1.5 prevê que a contratada não poderá subcontratar, o que deve ser justificado e esclarecido diante da previsão contida no item 5.4, letra “g”. Vale mencionar que, se eventualmente admitida a possibilidade de subcontratação, deve haver a devida adequação do termo de referência e da minuta de contrato para tal hipótese, conforme orientações constantes das respectivas minutas padronizadas.

Superintendentes de Autarquias, Presidentes de Fundações e de Empresas e outras autoridades com esse nível hierárquico, também dirigentes titulares de entidades vinculadas a Secretarias de Estado”.

Parecer Referencial CJ/SAP n.º **Error! Reference source not found.**

Página 31 de 75



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- c) O item 4.1, ao referir-se ao “item 2 deste Estudo”, parece estar se referindo ao Estudo Técnico Preliminar, sugerindo-se a reavaliação pela origem.
- d) O item 4.7 prevê que não haverá exigência de garantia da contratação, pelas razões constantes do ETP, no qual, no entanto, não se localizou a respectiva justificativa, o que deve ser regularizado.
- e) Os itens 6.18, 6.20 e 7.11.1, fazem referências a dispositivos do Decreto 68.220/23 que devem ser revistas a fim de que se adequem aos artigos indicados na minuta padrão.
- f) Sugere-se adequar a redação das subdivisões 7.1.1.1 e 7.1.1.2 conforme a redação apresentada pelas subdivisões correspondentes da minuta padrão.
- g) Sugere-se incluir item antes do item 7.2 da minuta apresentada, com a seguinte redação: “A aferição da execução contratual considerará os seguintes critérios:”... , o que ensejará a necessidade de renumeração dos itens seguintes. Recomenda-se, ainda, seja verificada nota explicativa à margem da minuta padrão, referente a tal item.
- h) Quanto ao item 7.9 recomenda-se verificar nota explicativa à margem da minuta padrão, referente a tal item, em relação à previsão do período de faturamento.
- i) O item 7.11 deve ser complementado para inserir o prazo para o recebimento definitivo.
- j) No item 7.25, com relação a atraso nos pagamentos, tratando-se de serviços de telecomunicações regulados pela ANATEL, aplicável o entendimento de que, nos acordos em que o Estado figura como usuário de serviços públicos, aplicam-se as regras ditadas pelo Poder Concedente, por meio do órgão regulador, consoante diretriz fixada no Parecer PA 213/2005³⁸.

³⁸ “21. No caso ora em exame, a mesma linha de raciocínio que embasou a análise dos precedentes autoriza a conclusão de que **nos contratos de prestação de serviços públicos, em que o Estado figure como usuário, aplicam-se as regras ditadas pelo poder concedente**, especialmente no que se refere à incidência de acréscimos decorrentes do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- k) Vale observar, quanto à habilitação fiscal (itens 8.16/8.17) que, de acordo com o artigo 68, II, da Lei 14.133/2021, a prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal e a prova de regularidade fiscal correspondente deve levar em conta a natureza da atividade objeto da contratação e o âmbito da tributação sobre ele incidente, conforme nota explicativa à margem da minuta padrão, o que deve ser observado pela Administração.
- l) O item 8.24 e suas subdivisões devem permanecer se se tratar da hipótese de possibilidade da participação de cooperativas no certame.
- m) Recomenda-se seja verificada a compatibilidade das disposições do termo de referência com as minutas de edital e de contrato.

63. Cumpre apontar a necessidade de aprovação do termo de referência, na sua versão final, pela autoridade competente, responsável por autorizar as licitações ou contratos no âmbito do respectivo órgão, conforme parâmetros já apontados neste parecer (tópico 20).

PESQUISA DE PREÇOS E ORÇAMENTO ESTIMADO

64. Especificado e definido o objeto da licitação e do futuro contrato, impõe-se a necessidade de obter o orçamento estimado daquilo que se pretende contratar, elemento essencial para a condução de todo o processo licitatório. E o

pagamento em atraso da fatura. (...) 24. **Em matéria de telecomunicações, compete à ANATEL fixar as regras do setor.** Nesse sentido, o artigo 7º, inciso III, da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, fixa ser direito e dever do usuário de serviço público "obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente" e o artigo 19 da Lei de Telecomunicações — Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, fixa ser atribuição da ANATEL expedir normas quanto à "outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público" (inciso IV) e de "prestação de serviços no regime privado" (inciso X). Conclui-se, pois, que as normas editadas pela ANATEL sobre a matéria têm aplicação à espécie, vinculando prestadores e usuários do serviço. (...) 29. Em conclusão, para solução da controvérsia, tendo em vista que a regulamentação da ANATEL remete a questão dos acréscimos moratórios aos contratos de adesão de cada prestadora de serviço, propõe-se que do edital de licitação a ser lançado pela Administração conste cláusula prevendo que em caso de atraso no pagamento das faturas serão pagos os acréscimos moratórios previstos no contrato de adesão da prestadora, aplicável aos demais usuários nas mesmas condições, desde que devidamente aprovado pela ANATEL e em conformidade com as regras fixadas pelo Poder Concedente". (grifei)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

orçamento se dará por meio da **pesquisa de preços** no mercado, atendendo aos ditames do **Decreto nº 67.888/2023**³⁹- que regulamenta o §1º do artigo 23 da Lei federal nº 14.133/2021-, que assim 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:

- 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;*

³⁹ Regulamenta o §1º do artigo 23 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento administrativo de definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- 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.
- § 4º - A pesquisa de preços realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV deste artigo, observará, cumulativamente, o seguinte:
- 1. o prazo de resposta conferido deverá ser compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
 - 2. as respostas formais obtidas conterão, ao menos:
 - a) descrição do objeto, com os valores unitário e total;
 - b) número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do fornecedor;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão;
 - e) nome completo e identificação do responsável.
 - 3. os fornecedores serão informados sobre as características da contratação contidas no artigo 2º deste decreto, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;
 - 4. registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo.
- § 5º - Na hipótese do parâmetro de que trata o inciso IV deste artigo ser empregado de forma combinada com outros parâmetros, admitir-se-á que a pesquisa direta seja realizada com menos de 3 (três) fornecedores.
- § 6º - Excepcionalmente, será admitida a utilização de dados fora dos prazos estipulados nos incisos deste artigo, desde que devidamente justificada nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente. ...

65. O art. 23 da NLLC, por sua vez, prescreve os critérios para se chegar ao orçamento estimado para a contratação, sem estabelecer qualquer ordem ou prioridades entre eles, o que vem confirmado no § 1º do art. 3º do Decreto nº 67.888/2023, acima transcrito:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser **compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e **contratação de serviços em geral**, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da **utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não**:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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, na forma de regulamento.

66. Em razão do disposto no art. 24⁴⁰ da NLLC, o orçamento estimado que, em regra, deve ser divulgado no edital, poderá, **desde que devidamente justificado**, ter caráter sigiloso. Sobre o tema, leciona Joel de Menezes Niebuhr⁴¹:

“(…)

Significa que o legislador atribui competência discricionária à Administração para decidir se divulga com o termo de referência ou projeto básico ou com o próprio edital os seus orçamentos. Não se trata, a rigor, de orçamento absolutamente sigiloso. A uma porque os órgãos de controle têm acesso a ele. A duas porque, em dado momento, será divulgado para o público em geral, sobretudo para os licitantes. Então, a questão é a respeito de quando divulgar o orçamento: junto com o termo de referência o próprio edital ou apenas após a fase de julgamento das propostas?

Anote-se que essa competência discricionária sobre o momento da divulgação do orçamento precisa ser motivada. O caput do artigo 24 condiciona o orçamento sigiloso à motivação. (...) Nesses termos, é de concluir que o orçamento sigiloso não é a regra. A regra é que ele seja público e divulgado. Se houver justificativa para o sigilo, logo uma boa razão para o sigilo, então se pode decidir pelo orçamento sigiloso. Falando de outra maneira, se não houver justificativa para o sigilo, o orçamento deve vir junto com o termo de referência ou projetos ou com o próprio edital. Na mesma linha, o inciso XI do artigo 18 da Lei nº. 14.133/2021 também exige “motivação sobre o momento de divulgação do orçamento da licitação [...]

(…)

E mais, a pesquisa de preços que gera o valor orçado é realizada durante a etapa preparatória e todos os seus passos devem ser documentados no respectivo processo administrativo. Se o orçamento é sigiloso, toda a documentação relativa a ele deve ser juntada em autos apartados do processo de licitação. (...)

(…)”.

(destacamos)

⁴⁰ Art. 24. 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, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

⁴¹ in Licitação pública e contrato administrativo, 6ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2023, pág. 464



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

67. Importante lembrar que o TCE/SP veda a utilização de preços estimados referenciais defasados, assim entendidos aqueles obtidos em prazo superior a 6 (seis) meses da data de abertura do certame. Convém seja sempre elaborada a planilha orçamentária com o sumário da pesquisa de preços, de modo a facilitar para a equipe do pregão o acesso aos valores referenciais. Ainda, a planilha orçamentária deve indicar os quantitativos, bem como os valores unitários e totais da contratação. É importante atentar para a congruência entre os preços obtidos na pesquisa, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas. Assim, compete à unidade licitante juntar todos os preços e decidir quais são efetivamente aptos a comporem a planilha orçamentária, podendo até serem excluídos, mediante justificativa, aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

68. No caso de contratações que envolvam a reposição de peças, ou seja, casos em que a Administração pretende celebrar um contrato misto, com a conjugação de serviços e fornecimento de bens, a Lei federal nº 14.133/2021 prevê esta situação em seu artigo 6º, inciso XXXIV⁴². Além disso, para que o certame se mostre viável, é preciso atentar para as seguintes diretrizes, traçadas nos Pareceres PA-3 nº 291/2000, PA nº 106/2006 e PA nº 88/2007:

- (i) em toda licitação o objeto deve ser devidamente definido e especificado;
- (ii) há necessidade de projeto básico/termo de referência e orçamento detalhado em planilhas;
- (iii) para licitar objeto misto, é imperativo definir precisamente no edital quais são os serviços e os materiais para os quais se pede cotação de preços, com seus quantitativos;

⁴² XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

(iv) a unidade deve, neste caso, identificar as peças e/ou materiais que serão utilizadas e seus respectivos quantitativos, que poderão ser estimados mediante levantamento da utilização de materiais e/ou substituições de peças que foram efetuadas em contratos anteriores, bem como colhendo essas informações junto a outras unidades e empresas especializadas, a fim de quantificar os materiais corriqueiramente utilizados nas contratações anteriores;

(v) se essa definição não for possível, deverá ser feita a separação do objeto, licitando-se os serviços e as aquisições separadamente, sendo possível adotar o sistema de registro de preços para as peças que compõem os serviços;

(vi) a Administração deve avaliar cada uma das diretrizes acima e, tendo interesse em realizar contratação com objeto misto, apresentar as devidas justificativas e tomar as cautelas necessárias a fim de atender os requisitos acima expostos.

69. No caso concreto, houve a opção pelo sigilo do orçamento, tendo sido autuado em apartado o processo SEI 006.00250554/2025-53 contendo a pesquisa de preços, e que se encontra instruído com: solicitação de orçamentos (0071677083); 4º. termo de apostilamento do contrato 004/20-CRO (0071666273); Termo de Contrato 03/2024 (0071666835); apostila de reajuste de preços do Contrato 002/2023-CRC (0071667231); proposta da TIM (0071667428); proposta Vivo (0071667970); planilha de pesquisa de preços (0071668349); nota de reserva 2025NR00183 (0072619679).

69.1. Vale anotar que o artigo 7º do Decreto Estadual nº 67.888/2023⁴³ indica os requisitos que devem constar do documento que formaliza o valor

⁴³ “**Artigo 7º** - O valor estimado definido será formalizado em documento que conterà, 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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

estimado, os quais deverão ser observados pela Administração, destacando-se a necessidade de justificativa acerca dos parâmetros e métodos utilizados para a definição do valor estimado.

69.2. Verifica-se que a planilha de pesquisa de preços (SEI 006.00250554/2025-53 – doc 0071668349) vem acompanhada de informações acerca da pesquisa realizada, apontando a utilização dos parâmetros indicados nos itens II e IV do artigo 3º. do Decreto estadual 67.888/2023. Neste ponto, vale destacar que a pesquisa direta com fornecedores deve ser acompanhada da justificativa da escolha desses fornecedores e os orçamentos não podem ser obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital (artigo 3º, IV, do Decreto estadual nº 67.888/2023) e deve observar o previsto no parágrafo 4º. do citado artigo 3º., e a pesquisa com base em contratações similares feitas pela Administração Pública deve atender aos requisitos previstos no inciso II.

69.3. Sugere-se que a Administração realize um juízo crítico⁴⁴ 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).

70. De todo modo, convém ressaltar que a verificação da razoabilidade dos dados obtidos 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 e aspectos técnicos envolvidos na análise.

suporte; VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do artigo 3º”.

⁴⁴ 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.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA**

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

71. O art. 18 da NLLC prevê que a fase preparatória deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendida, 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-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.

72. Recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira - acaso existentes e necessárias - guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado, aferidas por meio da análise da complexidade do objeto. Com efeito, exigências de qualificação técnica e econômico-financeira excessivas vêm sendo reputadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade.

72.1. Neste ponto, vale anotar que “o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal). Exigências de qualificação técnica e/ou econômico-financeira devem ser justificadas, de modo a ficar demonstrado não terem caráter restritivo.

73. Reitere-se, outrossim, que conforme **item 8.1** da minuta de edital de pregão eletrônico padrão, disponível no site Compras SP, “*os documentos que serão exigidos para fins de habilitação estão especificados no Anexo deste Edital, consistindo na documentação necessária e suficiente para demonstrar a*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021”.

73.1. Portanto, contrariamente ao que ocorria nos editais de pregão eletrônico sob a égide da Lei federal nº 8.666/93, cujas minutas eram disponibilizadas no site da BEC, as condições e exigências de habilitação dos licitantes (habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, além de outras comprovações) não mais constam da minuta **de edital**, e sim do anexo do edital, ou seja, do **Termo de Referência**, conforme modelos disponibilizados no site *ComprasSP*.

74. Os artigos 65 a 69 da Lei nº 14.133/2021 trazem as condições de habilitação que podem ser exigidas dos licitantes, sendo que a habilitação poderá se realizar por meio de processo eletrônico. O art. 67 define quais são as possíveis exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional, sendo que, *em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (§ 5º).*

75. A exigência, para fins de habilitação técnica, de certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares de que trata o § 5º do artigo 67 da NL LC, demanda a observância dos parâmetros definidos nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo. Portanto, referida exigência deve ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, sendo admitida a exigência com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) dessas parcelas, vedadas limitações de tempo e de locais específicos.⁴⁵

⁴⁵ conf. Orientações Consolidadas da Subprocuradoria da Consultoria da PGE/SP - Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – versão 4 – 19.3.2024



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

76. O art. 68, por sua vez, define os requisitos para a **habilitação fiscal, social e trabalhista** dos licitantes. Já o art. 69 dispõe que a **habilitação econômico-financeira** visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, ficando restrita à apresentação: (i) do balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício, e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; e (ii) da certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, sendo vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade (§2º).

77. No caso em análise, repiso que todas as exigências que possam limitar a competitividade devem necessariamente estar motivadas pela autoridade competente, pelo que se recomenda seja elaborado despacho abrangendo todas as exigências e respectivas justificativas.

COMPATIBILIDADE COM A LEI ORÇAMENTÁRIA

78. Sobre a compatibilidade da licitação com as leis orçamentárias, deve ser providenciada a previsão de recursos orçamentários que corresponda ao valor estimado do contrato, obtido na pesquisa de preços, antes da abertura do edital. Deverá ser realizado o empenho até o momento da assinatura do contrato. Assim dispôs o TCU: “observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964”. (TCU, Acórdão nº 1.404/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU de 11.03.2011.) Decisões no mesmo sentido: Acórdãos nºs 423/2011, 406/2010 e 1970/2010, todos do Plenário; Acórdãos nºs 1.130/2011 e 914/2011, ambos da 1ª Câmara e, por fim, Acórdãos nºs 2.816/2011 e 887/2010, ambos da 2ª Câmara.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

79. Note-se que o artigo 150 da Lei Federal nº 14.133/2021 é categórico ao dispor que nenhuma “*contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa*”.

80. Sem prejuízo da reserva orçamentária, em se tratando de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que supere o montante de R\$ 62.725,59⁴⁶ (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos) fixado para as “*despesas irrelevantes*”, deve-se apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração prevista no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 55 da Lei Estadual nº 17.990/2024⁴⁷ - **LDO paulista do exercício de 2025**). Tal exigência não se aplica ao custeio de atividades ordinárias e rotineiras da Administração Pública, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁴⁸, o que merece ser oportunamente verificado e certificado pela autoridade nos autos.

81. Ainda, há que sejam tomadas as providências estabelecidas no **Decreto nº 41.165**, de 20 de dezembro de 1996, com a alteração da redação do art. 1º, em consonância com o disposto no artigo 1º do Decreto nº 67.590, de 22 de março de 2023⁴⁹, quando o valor da contratação atingir ou superar o patamar de **R\$ 20.000.000,00**

⁴⁶ Valor obtido a partir do artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2023, com a atualização promovida pelo Decreto Federal nº 12.343/2024.

⁴⁷ Artigo 55 - *As propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento da despesa devem ser amparadas por estudo prévio que demonstre a sua viabilidade técnica e os processos devem ser instruídos com a memória de cálculo do impacto que comprove a adequação orçamentário financeira no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, em obediência ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.*

Parágrafo único - *São consideradas como despesas irrelevantes, para fins do artigo 16, § 3º, da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites previstos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021.*.”

⁴⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: “(...) [a]s despesas ordinárias e rotineiras da administração pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Acórdão TCU nº 883/2005, Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

⁴⁹ Artigo 1º - *O artigo 1º do Decreto nº 41.165, de 20 de setembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:*

“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.*.”.(NR)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

(vinte milhões de reais), caso que 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.

DURAÇÃO DOS CONTRATOS

82. Quanto à duração dos contratos administrativos, a NLLC trata deste assunto em seus artigos 105 a 114, com vinculação da duração dos contratos à vigência do crédito orçamentário. Este, por sua vez, é previsto na Lei Orçamentária – no caso do Estado de São Paulo na LOA⁵⁰ - que contém a previsão de receitas e despesas para cada exercício, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Portanto, em regra, no momento de cada contratação a Administração tem a sua disposição os créditos orçamentários do respectivo exercício em curso, como decorrência lógica do art. 167, I, da Constituição Federal. Desta forma, em regra, a contratação deverá ficar restrita ao exercício financeiro, salvo se a despesa tiver previsão no plano plurianual, quando então a duração do contrato poderá ultrapassar o exercício financeiro.

83. Neste sentido, dispõe o artigo 105 da NLLC:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

84. A duração do contrato será, de acordo com o art. 105, obrigatoriamente prevista no edital. E o artigo 106 do mesmo diploma legal, por sua vez, prescreve que os **contratos de serviços contínuos**, ou os de fornecimento contínuos (inovação da NLLC), ou ainda os **de aluguel de equipamentos** e utilização de programas

⁵⁰ Lei Orçamentária Anual 2025 – Lei nº 18.078, de 3 de janeiro de 2025, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2025 – disponível em http://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/Lei_18078_de_03_01_2025



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

de informática, **poderão ser celebrados com prazo de até 5 (cinco) anos, desde que atendidos os requisitos** definidos nos incisos do referido artigo:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

85. O inciso XVI do art. 6º da NLLC esclarece que **serviços contínuos** são aqueles contratados *pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas*. São aqueles serviços que visam atender às necessidades permanentes da administração, de forma ininterrupta. Portanto, para que a duração da contratação possa ultrapassar o crédito orçamentário, devem ser observadas as seguintes condições:

- (i) que a autoridade competente ateste que a contratação por prazo superior ao crédito orçamentário é **economicamente mais vantajosa** para administração; aqui somente interessam as vantagens de ordem econômica⁵¹ (inciso I);
- (ii) que a autoridade ateste, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção (inciso II).

⁵¹ P.ex., comparando valores de contratos, aqueles com prazos mais longos se mostram mais vantajosos economicamente, isto é, tem valores mais reduzidos do que aqueles com prazos mais curtos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

86. Em relação ao inciso III do art. 106, há previsão da possibilidade de extinção do contrato, sem ônus para a Administração, caso o orçamento não seja suficiente, ou se constatada a ausência de vantagem na continuidade da relação contratual. Trata-se de uma possibilidade de extinção antecipada do contrato, sem ônus, ou seja, uma condição resolutiva prevista em lei.

87. O art. 107 da NLLC também inova ao prever que os contratos de serviços contínuos podem ser celebrados com prazo de até 5 (cinco) anos, admitindo a sua prorrogação até o limite de 10 (dez) anos, desde que essa possibilidade esteja prevista em edital, e que a autoridade competente ateste que os preços continuam vantajosos:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

88. De acordo com o art. 111⁵² da NLLC, no contrato com escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no prazo de execução ajustado. Neste caso, podemos dizer que a duração do contrato *não caracteriza o encerramento das obrigações do contratado*, e sim *apenas caracteriza ou não a mora do contratado*⁵³. Se o descumprimento for imputado ao contratado, há duas possibilidades, de acordo com o art. 111: o contrato poderá continuar vigente, com a caracterização da mora e aplicação das sanções cabíveis previstas no instrumento contratual, ou ser extinto pela Administração (§ único do art. 111).

⁵² **Art. 111.** Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

⁵³ conf. Joel de Menezes Niebuhr *in* obra citada, pág. 906



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

89. Neste ponto, cumpre fazermos a distinção entre contratos de **serviços contínuos** – ou por prazo certo - e de **serviços não contínuos** – ou por escopo. Conforme ensinamento de Joel de Menezes Niebuhr⁵⁴:

“(…)

***Contrato por prazo certo** é aquele em que a obrigação principal do contratado é extinta em razão de termo preestabelecido. Melhor explicando, é aquele cujo prazo de execução se extingue em data preestabelecida, independentemente do que fora ou não realizado pelo contratado. Os **contratos de prestação de serviços contínuos**, como vigilância, limpeza e outros, **são contratos por prazo certo**. Por exemplo, em vista de contrato de vigilância, o contratado deve prestar serviços de vigilância à entidade administrativa de 1º de janeiro a 31 de julho. No dia 31 de julho, a obrigação principal do contratado, a prestação dos serviços, extingue-se, o prazo de execução extingue-se.*

***Contrato por escopo** é aquele cujo prazo de execução somente se extingue quando o contratado entrega para a Administração o objeto contratado. Daí que o tempo não caracteriza o encerramento das obrigações do contratado. O tempo apenas caracteriza ou não a mora do contratado. Por exemplo, a Administração contrata alguém para construir um prédio de três andares, prevendo o prazo de execução de seis meses. Se o contratado não constrói o prédio em seis meses, ele está em mora. Mas isso não significa que, ao cabo dos seis meses, o contrato está extinto e que as obrigações estabelecidas nele também. O descumprimento do prazo de execução de seis meses caracteriza a mora do contratado. Como ele não executou o objeto do contrato no prazo avençado, ele incorre em mora. No entanto, até que ele execute e até que a Administração, depois de executado, pague o que é devido, o contrato é vigente.*

“(…)”

90. De acordo com o art. 6º, XVII **serviços não contínuos ou contratados por escopo** são aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período determinado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto. Já os **serviços contínuos**, ou serviços por prazo certo, nos termos do art. 6º, XV, do mesmo diploma legal, são aqueles contratados pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

91. Ainda quanto aos serviços contínuos, o inciso XVI do art. 6º da NLLC especifica que os **serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra** são “aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas

⁵⁴ in Licitação pública e contrato administrativo, 6ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2023, págs. 906/907



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

dependências do contratante para a prestação dos serviços; b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.”.

92. A Administração deve fazer a distinção entre os serviços contínuos **com ou sem** dedicação exclusiva de mão de obra, e neste último caso **se há predominância de mão de obra ou se não há**, levando-se em conta a previsão do art. 6º, XVI e LIX, da NLLC, uma vez que haverá diferenças de regime jurídico aplicável a depender da configuração de uma das três hipóteses, tais como a disciplina da fiscalização do cumprimento de obrigações contratuais, e a incidência de reajuste ou de repactuação de preços. Observe-se que a distinção é importante também para que o servidor que for elaborar as minutas de edital e de contrato possa identificar qual dos modelos disponíveis no site *compras.sp.gov.br*⁵⁵ é adequado a ser utilizado no caso concreto, bem como observado o critério de reajustamento do contrato (§ 8º do art. 25 da NLLC).

REGIME DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

93. Ainda na fase preparatória, a Administração Pública deve definir o **regime de execução dos serviços** (art. 46 e incisos⁵⁶ da Lei nº 14.133/2021). No caso do presente parecer referencial, estarão abrangidos apenas os regimes previstos nos incisos I, II e VII – **empreitada por preço global, por preços unitários, ou fornecimento e prestação de serviço associado**, respectivamente. Ressalta-se que a

⁵⁵ Na aba Toolkits, disponível em <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/>

⁵⁶ Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

*I - empreitada por preço unitário;
II - empreitada por preço global;
III - empreitada integral;
IV - contratação por tarefa;
V - contratação integrada;
VI - contratação semi-integrada;
VII - fornecimento e prestação de serviço associado.*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

decisão sobre o regime de execução a ser adotado incumbe à autoridade administrativa, cuja opção recomenda-se esteja justificada nos autos.

94. A Administração pode pretender contratar, tal qual definido na nova Lei de Licitações, em seu artigo 46, inciso II, sob o regime de empreitada por **preço global** – quando contrata a execução dos serviços por um **preço certo e total**; ou sob o regime de empreitada por **preço unitário** – quando contrata a execução dos serviços por preço certo **de unidades determinadas**. A opção por um ou outro regime insere-se na competência **discricionária da autoridade administrativa**, mediante **justificativa** nos autos.

95. O regime de **empreitada por preço global** é mais adequado para a contratação quando se tratar de serviço certo, determinado, considerado como um **todo**, sem necessidade de medições mensais. Os valores são fixos e conhecidos previamente pelas partes. Neste caso, o contratado será remunerado em razão do serviço como um todo, ou em razão de etapas predeterminadas, apuradas também em sua totalidade. O inciso XXIX do art. 6º da NLLC define que a empreitada por preço global é a *contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total*.

96. Por outro lado, se devido à natureza dos serviços que a Administração pretende contratar, a prestação se der por preço certo de **unidades determinadas** dos serviços (p.ex. “m²”, “posto”, “refeição”, etc), – o que dependerá de medições mensais – o **regime de empreitada por preços unitários** será o mais adequado. Este regime é recomendado em casos em que a demanda é incerta, a fim de que a administração só pague pelo que realmente vier a utilizar. O contratado será remunerado em razão das unidades contratadas. O inciso XXVIII do art. 6º da NLLC define a empreitada por preço unitário como *contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas*.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

97. No tocante ao **regime de fornecimento e prestação de serviço associado**, previsto no inc. VII do art. 46, trata-se de inovação da NLLC. De acordo com a definição do inciso XXXIV do art. 6º, é definido como *regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado*.

97.1. Nos dizeres de Joel de Menezes Niebuhr⁵⁷, “*contrata-se dado objeto e, junto com ele, o contratado tem a obrigação de realizar atividades a ele associadas. Por exemplo, o contratado pode fornecer um equipamento de radioterapia e ficar responsável pela sua manutenção e atualização. Ou, noutro caso, o contratado pode construir uma estação de tratamento de água e ter a responsabilidade de mantê-la e operá-la. O racional do regime de fornecimento e prestação de serviço associado é de obter em único contrato uma solução integrada para dada demanda da Administração Pública.*”. Ainda segundo o mesmo autor (ob. cit. págs. 482/483), “*para a escolha do regime de fornecimento e prestação de serviço associado é necessário tecer as justificativas pela Lei nº 14.133/2021 que sejam prestantes a excepcionar o princípio do parcelamento, com base no § 2º do artigo 40 e no § 1º do artigo 47, ambos os dispositivos da Lei nº 14.133/2021*”.

97.2. O art. 113⁵⁸ da NLLC, que trata da duração do contrato sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado, admite o prazo de até no máximo cinco anos da data do recebimento do objeto inicial, prorrogável por mais cinco anos, na forma do art. 107 da mesma Lei.

98. No caso de contratações padronizadas no CADTERC deve-se seguir o regime de execução determinado no volume respectivo.

⁵⁷ in Licitação pública e contrato administrativo, 6ª edição, Belo Horizonte, Fórum, 2023, pág. 482

⁵⁸ Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do art. 107 desta Lei.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

99. No caso dos autos, houve a opção pelo regime de empreitada por preço unitário, conforme item 8.2 do termo de referência, aprovado no despacho autorizador 0071707927, cumprindo recomendar à origem que se certifique acerca da competência da autoridade à luz dos parâmetros contidos no tópico 20 deste parecer.

TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE – LC 123/2006⁵⁹ e art. 4º da NLLC

100. De posse do 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, considerando a necessidade do tratamento diferenciado previsto nos arts. 146, III, “d”, 170, IX e 179 da Constituição Federal.

101. De acordo com o art. 4º caput da NLLC, *aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

102. Com efeito, a Lei Complementar federal nº 147, de 07 de agosto de 2014, ao alterar os artigos 48⁶⁰ e 49 da Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 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). E, no caso das

⁵⁹ Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar federal nº 147, de 07 de agosto de 2014.

⁶⁰ “Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - *deverá realizar 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);*

II - *poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*

III - *deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (...)*”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

cooperativas, o artigo 34⁶¹ da Lei federal nº 11.488/2007 dispõe que, nos casos lá especificados, também aplicar-se-á a elas o disposto na Lei Complementar nº 123/2006.

103. E no âmbito do Estado de São Paulo, a Lei estadual n.º 16.928, de 16 de janeiro de 2019, que dispõe sobre o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações levadas a cabo pela Administração Estadual, em seu art. 2º, inciso I⁶² traz previsão semelhante.

104. Logo, em tese, nas licitações cujo valor estimado da contratação seja **inferior a R\$ 80.000,00** (oitenta mil reais), deve ser aplicado o tratamento diferenciado a microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas que atendam ao disposto no artigo 34 da Lei federal nº 11.488/2007, previsto na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (com as alterações introduzidas pela Lei Complementar federal nº 147, de 07 de agosto de 2014), e na Lei estadual n.º 16.928, de 16 de janeiro de 2019.

105. Seguindo-se o disposto no artigo 48, da Lei Complementar federal nº 123/2006 (com redação alterada pela Lei complementar federal nº 147/2014), deverá ser adotado o processo licitatório destinado **exclusivamente** à participação de microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas (artigo 34 da Lei Federal nº 11.488/2007) "*nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00*". Conforme entendimento do TCU, o valor de R\$ 80.000,00 (estabelecido pelo artigo 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, para a licitação exclusiva) refere-se apenas a **um exercício financeiro**, o que pode ser reforçado pelo teor do § 3º do art. 4º da NLLC.

⁶¹ Art. 34. *Aplica-se às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nela incluídos os atos cooperados e não cooperados, o disposto nos Capítulos V a X, na Seção IV do Capítulo XI, e no Capítulo XII da referida Lei Complementar.*

⁶² Lei estadual n.º 16.928, de 16 de janeiro de 2019.

"Artigo 2º - Na implementação da política de que trata esta lei, a Administração Estadual:

I- deverá:

a) **realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor não exceda aquele estipulado pelo inciso I do artigo 48, da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006;...**";



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

106. Constavam das instruções de preenchimento que precediam as minutas padronizadas disponíveis na BEC, ainda na vigência da Lei nº 8.666/93, para os casos de **prestação de serviços contínuos** com participação restrita, as seguintes orientações, que entendemos ainda são válidas sob a égide da Lei nº 14.133/2021:

“Nos casos em que a Unidade Compradora pretenda realizar licitações exclusivas para ME, EPP e, quando permitida a sua participação, COOPERATIVAS. No Acórdão nº 1.932/2016, o TCU entendeu que o valor de R\$ 80.000,00 estabelecido pelo artigo 48, inciso I da Lei Complementar nº 123/2006 para a licitação exclusiva refere-se apenas a um exercício financeiro. Assim sendo, e considerando a possibilidade de prorrogação do contrato para até 60 meses, a realização de certame exclusivo para ME, EPP e, quando permitida a sua participação, COOPERATIVAS, poderá resultar em uma contratação de serviços contínuos de até R\$ 400.000,00.”

(gn)

107. A própria legislação estabelece, de outro lado, hipóteses excepcionais ao cumprimento da obrigação acima. Tais situações constam do artigo 49 da Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e também da Lei Estadual nº 16.928, de 16 de janeiro de 2019, que trata da matéria no âmbito deste Estado. Em relação a esta última norma, confira-se o artigo 3º:

“Artigo 3º - Não se aplica o disposto no artigo 2º desta lei quando:

I - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

II - decisão devidamente justificada considerar que o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte não é vantajoso para a Administração Pública ou representa prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos artigos 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do “caput” do referido artigo 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I e II deste artigo.23. Portanto, face o valor estimado da contratação a ser realizada ao amparo do presente Parecer Referencial, deve a Administração avaliar se é caso de licitação exclusiva, justificando nos autos caso se configure alguma das excludentes supra indicadas.

108. Desta forma, em cada caso concreto a unidade licitante poderá sopesar: (i) se os serviços que pretende contratar têm oferta restrita a poucas



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

empresas que atuam no mercado, (ii) se existem microempresas e empresas de pequeno porte ou mesmo cooperativas prestadoras dos serviços pretendidos, (iii) se a exclusividade no procedimento licitatório poderá representar restrições à ampla competitividade, fatos estes que poderão ser levados em consideração para a apresentação de justificativa para a opção pela licitação de participação ampla, constituindo-se em fundamento, por conseguinte, para não aplicação da mencionada exclusividade.

109. De toda forma, caso seja este o caso, face o valor estimado para a contratação, e à natureza dos serviços que se pretende contratar, **deverá a autoridade competente justificar/motivar a utilização da Participação Ampla**” ao invés da **Participação restrita a ME, EPP e COOPERATIVAS**, levando em consideração o objeto, a natureza do serviço, a vantajosidade para o Poder Público e/ou qualquer outra razão que torne inviável o certame destinado exclusivamente à participação de EPP, ME ou cooperativas, fazendo-o nos moldes do artigo 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006⁶³.

109.1. No caso dos autos, verifica-se a previsão de participação ampla no certame (item 3.5.1 da minuta de edital), devendo vir aos autos a pertinente justificativa, tendo em vista o valor estimado para a contratação. Neste ponto, anoto constar dos autos a Informação 0071677371 anotando a pertinência da adoção da participação ampla no caso.

⁶³ **Art. 49.** Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

I - (Revogado); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Produção de efeito)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

110. O tratamento diferenciado também não será aplicado nos casos previstos nos incisos I e II do art. 4º da NLLC, isto é: **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; e **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.

111. Por fim, nos termos do §2º do art. 4º da NLLC, 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.

PREVISÃO DE REAJUSTES DOS CONTRATOS - arts. 25, § 7º e 8º, e 135 da NLLC

112. Nos termos do parágrafo 7º do art. 25 da NLLC será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço. Os parágrafos 7º e 8º definem as regras que o edital deve conter acerca do reajuste contratual, nos seguintes termos:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

113. Sobre estas regras de reajustamento dos contratos, assim explicam Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio⁶⁴:

“Ocorre que o reajuste constitui um gênero, composto por duas espécies: i) o reajuste em sentido estrito, por meio da aplicação de correção monetária estabelecido no contrato; e ii) a repactuação, aplicada aos contratos de prestação de serviços continuados sob o regime de mão de obra exclusiva, com vistas à adequação do valor do contrato aos novos preços de mercado por meio da demonstração analítica da variação dos custos dos componentes.

(...)

Desprendendo-se da literalidade do dispositivo legal, que alude à “licitação de serviços contínuos”, mas considerando que outros contratos que envolvem objetos diversos, tais como contratos de execução de obras e fornecimentos contínuos, podem igual ou mente se prolongar no tempo, verifica-se que a regra firmada impõe promover o reajuste, com base em índices específicos ou setoriais, para aqueles casos em que “não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra”. Já nos casos em que o contrato envolver “regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra”, a regra consiste em adotar a repactuação.”

114. Ainda de acordo com o entendimento dos autores, *“a regra prevista no § 7º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 incide apenas para os contratos em que não envolvem regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, cujo critério para reajuste seja a aplicação de um (ou mais de um) “índice específico ou setorial em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”, tal como previsto na parte final deste dispositivo.”*

115. Para o caso específico de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, o art. 135 da NLLC assim dispõe quanto à contagem da periodicidade anual para a repactuação prevista no inc. II do § 8º do art. 25:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

⁶⁴ in Aspectos Polêmicos Sobre a Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021/ coordenado por Marcelo Harger – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pág. 107



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

§ 1º A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

§ 2º É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

§ 4º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

§ 5º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

§ 6º A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

116. No caso em análise, como informado nos autos, trata-se de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão obra, constando da minuta de contrato a previsão de reajuste contratual para o objeto em questão.

MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO

117. O parágrafo 1º do art. 25 da NLLC dispôs que *sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes*. A padronização desses elementos é medida vantajosa e que está em consonância com o princípio da eficiência administrativa (artigo 37, “caput”, da Constituição Federal). No entanto, ao utilizar esses modelos, as unidades licitantes devem observar eventuais especificidades do caso concreto ou mesmo decorrentes de regulamentações próprias do Estado de São Paulo, providenciando as adaptações



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

necessárias, além de atestar a utilização dos modelos padrão mediante preenchimento e assinatura da declaração de atendimento.

117.1. E nos termos do inciso IV do art. 19⁶⁵ da NLLC, a Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio da PGE - órgão de assessoramento jurídico - disponibilizou no site *Portal de Compras do Estado de São Paulo*⁶⁶, na aba *Toolkits*⁶⁷, os modelos padrão de minutas padronizadas, sendo que nos casos abrangidos pelo presente Parecer Referencial deverão ser utilizadas as minutas padrão de **edital de pregão eletrônico** e de **contrato**, sendo que quanto a este deverá ser feita a opção entre o referente a serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou serviços sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

117.2. Recomenda-se que o servidor responsável pela elaboração das minutas atente para as *notas explicativas* que constam dos modelos padronizados de minuta de edital e de contratos, antes do preenchimento.

118. Os requisitos do edital de licitação estão previstos no **artigo 25** da NLLC e os da minuta de contrato, no **artigo 92**. As minutas padronizadas disponíveis no site *ComprasSP* já trazem alternativa de redação contemplando as hipóteses em que a contratada atuará tanto como operadora quanto como controladora de dados pessoais (conf. art. 5º, VI e VII, Lei federal nº 13.709/2018)⁶⁸.

119. Em relação às **sanções administrativas**, para o caso de inadimplemento contratual, deverão estar previstas no edital e no contrato a ser

⁶⁵ Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

⁶⁶ <https://compras.sp.gov.br/>

⁶⁷ <https://compras.sp.gov.br/toolkits/>

⁶⁸ conf. *Orientações Consolidadas da Subprocuradoria da Consultoria da PGE/SP - Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - versão 2 - 15.7.2025



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

celebrado, de acordo com os artigos 155 e 156 da Lei federal 14.133/2021, fazendo constar a Resolução **SAP 49/2024** (que deverá necessariamente seguir como anexo do instrumento).

120. Como forma de garantir o controle efetivo da qualidade da prestação dos serviços, os estudos técnicos indicam a adoção da **metodologia para a avaliação da qualidade dos serviços prestados**. Para tanto, faz-se obrigatória a clara e prévia definição, no instrumento convocatório, dos critérios, parâmetros de avaliação e conceitos de pontuação – por meio de anexo do edital, a serem empregados na gestão contratual.

120.1. O procedimento de avaliação mensal da Contratada exigirá a efetiva participação e o acompanhamento da execução dos serviços pelo Gestor do Contrato, assessorado pela equipe de fiscalização, que tem a incumbência de realizar o acompanhamento diário dos serviços prestados, até para que seja possível posteriormente o cumprimento ao § 3º do art. 88 da NLLC.

120.2. Os modelos de metodologia para a avaliação da execução dos serviços, a serem adotados pela unidade licitante, devem integrar o Edital, na forma de Anexo autônomo como, aliás, constam dos Volumes do CADTERC, e que podem servir de base para a elaboração do documento nos demais casos de serviços não abrangidos pelos cadernos técnicos. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, Carolina Zancaner Zockun e Mauricio Zockun⁶⁹, ao comentarem o art. 88, § 3º da NLLC:

“(…)

O § 3º veio para municiar os órgãos e entidades licitantes de elementos envolvendo o desempenho pretérito do fornecedor nos contratos firmados com a Administração Pública.

A avaliação realizada é baseada em indicadores objetivamente definidos e aferidos, bem como em eventuais penalidades aplicadas, constando do registro cadastral em que a inscrição for realizada.

Há que se estabelecer, portanto, métodos objetivos, com parâmetros que efetivamente balizem a mensuração dos serviços prestados.

⁶⁹ in LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMENTADA: Lei 14.133/21, coordenadores Augusto Neves Dal Pozzo, Márcio Cammarosano, Maurício Zochun, 1ª edição, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2021, págs. 490/491



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

(...)

De toda sorte, para que a avaliação seja eficiente, a Administração deverá manejar corretamente os critérios de pontuação, elaborando indicadores eficientes, inseridos em um modelo de gestão planejado e que vise a identificar, de maneira objetiva, o resultado esperado pelo contratante.

(...)”

121. A minuta de edital e seus anexos (0071666440), conforme consta da declaração de utilização de minutas padronizadas, foi elaborada a partir de modelo atualizado em 05/09/2024. Contudo, houve disponibilização de nova minuta no sítio eletrônico “Compras.SP” em 11/06/2024, pelo que recomendo sua utilização. De qualquer modo, a seguir passo a analisar as minutas de edital e contrato apresentadas nos autos. Assim, quanto à minuta de edital, sugere-se:

- a) Item 3.1. Adequar a redação conforme previsto na minuta padrão.
- b) Item 3.11. A vedação à participação de consórcios deverá ser justificada nos autos;
- c) Item 4.4.3. Adequar a redação conforme previsto na minuta padrão.
- d) Item 7.1.6. Foi excluído da versão atualizada da minuta padrão
- e) Item 12.4. Recomenda-se fazer menção expressa à Resolução SAP 49/2024, bem como a inclusão da subdivisão 12.4.1 da minuta padrão.
- f) Item 14.2.1.5.1. Recomenda-se adequar a redação conforme a redação indicada na minuta padrão.
- g) Item 14.13. Recomenda-se complementar a redação acrescentando a indicação do sítio eletrônico onde ficarão disponíveis o edital e seus anexos.

122. Quanto à minuta de contrato (0071662812), a declaração de utilização de minutas padronizadas indica ter sido elaborada a partir da minuta padrão de *contrato para licitação por menor preço ou maior desconto de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, conforme versão atualizada em 05/09/2024*. Anoto que



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

houve disponibilização de nova minuta no sítio eletrônico “Compras.SP” em 11/06/2024, em vista do que recomendo sua utilização. Não obstante, seguem as considerações abaixo:

- a) Cláusula Segunda, item 2.1. – Nota-se que a Administração indica a data de início para a vigência do contrato, cabendo o alerta de que a vigência contratual só poderá ter início após a assinatura do termo de contrato.
- b) Cláusula Terceira - indica que o regime de execução contratual, os modelos de gestão e de execução, assim como os prazos e condições de início, conclusão, entrega, observação e recebimento do objeto, e critérios de medição, constam do Termo de Referência. Conveniente seja verificado pela origem se tais indicações encontram-se adequadamente inseridas no termo de referência.
- c) Cláusula Quinta – Recomenda-se a inclusão do item 5.3 da minuta padrão: “O valor indicado nesta cláusula é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao Contratado dependerão dos quantitativos efetivamente demandados, medidos e fornecidos.” , devendo ser renumerado o atual item 5.3 da minuta apresentada.
- d) A Cláusula Sexta prevê que o prazo e condições para pagamento encontram-se definidos no termo de referência, devendo a origem cuidar para que tais condições estejam devidamente inseridas no termo de referência.
- e) Cláusula Nona - a Administração deve ter cautela ao fixar as obrigações da contratada a fim de que não sobrevenham problemas futuros. Para tanto, necessária a verificação pelo órgão técnico do que se encontra consignado na minuta do contrato tendo em vista que as obrigações se encontram ligadas à própria execução dos serviços em conformidade ao termo de referência, fugindo este de análise mais profunda por parte desta Consultoria. Sem prejuízo de tal recomendação, sugere-se a adequação da parte inicial do item 9.2



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

para constar “Em atendimento à Lei nº 12.846, de 2013, e ao Decreto estadual nº 69.588, de 2025 ...”, bem como da parte final da redação do item 9.2.1 para constar “... de que tratam a Lei nº 12.846, de 2013, e o Decreto estadual nº 69.588, de 2025”

- f) Cláusula Décima. A minuta padrão prevê duas alternativas de redação em relação às obrigações pertinentes à LGPD, conforme a contratação demande ou não a atuação do contratado com operador no tratamento de dados pessoais. Recomenda-se à origem verificar orientações contidas na nota explicativa à margem da minuta padrão para esta cláusula.
- g) Cláusula Décima Segunda – Infrações e Sanções Administrativas – Recomenda-se fazer menção expressa à Resolução SAP 49/2024 no item 12.2.iv.

122.1. Noto haver nos autos notícia de contratação com o mesmo objeto ainda em vigor, com término previsto para 13/11/2025. Desta forma, importante anotar que não podem existir dois contratos com vigor simultâneo, versando sobre o mesmo objeto, de forma que a nova contratação só poderá ser formalizada após o término da vigência ou extinção do atual contrato.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECÍFICOS - CONSIDERAÇÕES

123. Em se tratando de **contratação padronizada** no âmbito do Estado de São Paulo nos estudos compilados no **CADTERC** (disponível para consulta no sítio eletrônico compras.sp.gov.br), suas disposições podem ser seguidas, especialmente no que se refere à elaboração do Termo de Referência e na fixação de valores referenciais.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

124. Ressalte-se que em caso de inclusão de obrigações, especificações técnicas ou particularidades diferentes daquelas constantes do CADTERC, e que tenham impacto sobre os preços da contratação, é necessário efetuar as adequações correspondentes nos respectivos componentes dos preços referenciais do CADTERC mediante pesquisa de mercado específica.

125. No caso de **contratações de impressão corporativa** (volume 14 do CADTERC) e de **vigilância eletrônica**, tendo em vista a natureza da contratação, ressalta-se a necessidade de prévia manifestação do Grupo de Informática da Pasta, bem como do COETIC - Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação, nos termos do artigo 11, inciso VI do Decreto estadual nº 64.601, de 22 de novembro de 2019⁷⁰, alterado pelo Decreto nº 67.618, de 29 de março de 2023.

125.1. No caso em questão, serviços de telefonia móvel, foi trazida aos autos a Deliberação COETIC 3, de 2023 (0071676914), cujo artigo 4º. prevê que *são passíveis de análise pelo COETIC as demandas por recursos de TIC, assim considerados conforme as definições contidas nos Anexo I deste Regimento.*

125.1.1. Ressaltando o aspecto eminentemente técnico que envolve a questão, verifica-se haver nos autos informação declarando a prescindibilidade de tal providência, à vista do que dispõe o Decreto 64.601/2019 e citada Deliberação COETIC (0071677371).

126. Por fim, no caso de licitações cuja finalidade seja a contratação da prestação de serviços não contínuos visando à **organização de eventos**,

⁷⁰ **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;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

que pode englobar para tal finalidade os serviços de **hospedagem, alimentação** (coffee break, brunch, etc) **locação de espaço físico e/ou infraestrutura**, abrangendo apenas um destes serviços, alguns deles, ou todos, são feitas as seguintes observações:

126.1. No caso de serviços não contínuos (por escopo), o **prazo de vigência contratual** deverá ser previsto em edital, considerando um período que seja tecnicamente justificado para a conclusão do objeto e, nos termos do *caput* do art. 111 da NLLC, *será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato*. No entanto, a vigência estará sujeita à regra do artigo 105 da mesma normativa, ou seja, a duração somente poderá ultrapassar o exercício financeiro se houver disponibilidade orçamentária, bem como previsão no plano plurianual, pelo que se recomenda a inserção de cláusula resolutiva nos contratos cujo prazo de vigência ultrapasse o exercício financeiro.

126.2. Assim, o **prazo** de prestação dos serviços deve ser definido de acordo com as características técnicas e operacionais da contratação, atentando-se para a duração do evento que se pretende organizar.

126.3. Quanto à definição do regime de execução destes serviços – se empreitada por preço global ou por preços unitários – reitera-se que a **decisão incumbe à autoridade administrativa competente**, no exercício de seu poder discricionário, cuja opção deverá estar justificada nos autos.

126.4. No tocante ao termo de referência e à definição do objeto da contratação, recomenda-se que contenha as informações acerca do evento que será promovido pela administração, tais como: a programação, objetivo, público alvo, data de início e término, município ou região de localização.

126.5. Em especial no que se refere ao item “*local*” do evento, ou “*localização do hotel*”, desde já cumpre ressaltar que não é viável exigir, p.ex., que ele esteja situado em até no x metros de distância de algum endereço certo, ou a x metros



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

de distância de estação de metrô, ou situado em apenas determinados bairros, sem qualquer justificativa para tanto, uma vez que tais exigências restringiriam por demais a participação dos interessados, reduzindo a competitividade, e violando o disposto no artigo 11 da Lei federal nº 14.133/2021.

126.6. O que se poderia exigir - se o caso, e sempre mediante justificativa -, seria que o hotel ou o auditório, p.ex., esteja situado “*em locais de simples acesso a meios de transporte público, por exemplo, além da garantia do deslocamento facilitado ao evento*”. Desta forma, “*estar-se-ia promovendo a possibilidade de ampliação do universo competitivo, assim como da obtenção de maior economicidade no ajuste almejado*” (de acordo com decisão proferida pelo TCE). Ressalta-se que, mesmo no caso de uma exigência mais ampla quanto ao local do evento, isto precisa estar devidamente justificado nos autos.

126.7. Recomenda-se também, caso haja necessidade, p.ex., de serviços de confecção do material gráfico para o evento, que seja analisada a possibilidade de que objeto de contratação distinta da prestação de serviços de organização para o evento. Isso porque a contratação única englobando todos estes elementos reclamaria justificativa adequada nos autos que demonstrasse que esta opção é a que melhor atenderia aos princípios da eficiência e economicidade, em detrimento a contratações específicas para cada um dos serviços (p.ex. alimentação, infraestrutura, locação de espaço físico, hospedagem, e confecção de material gráfico separadamente), de forma a ampliar o universo de fornecedores e, com isso, reduzir os custos.

126.8. Além disso, eventuais serviços de confecção de material gráfico provavelmente seriam subcontratados (o que teria que ser devidamente justificado nos autos, pois trata-se de situação excepcional), o que certamente elevaria os custos. Assim, recomenda-se que a questão atinente à economicidade/eficiência seja atentada pela unidade licitante na definição do objeto.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

126.9. Consideradas as características técnicas e operacionais dos serviços a serem executados, além da melhor forma de atender ao interesse público, a Administração pode optar por subdividir o objeto da contratação em itens (com cada tipo de serviço, por exemplo, constituindo um item e podendo ser contratadas diferentes empresas para a execução dos serviços em cada um desses itens) e/ou lotes (cada lote composto por um agrupamento de tipos de serviços/localidades/outros parâmetros).

127. Recomenda-se, pois, que a unidade licitante verifique cuidadosamente a descrição do objeto a ser contratado, tomando sempre as devidas cautelas para que não haja restrição à competitividade do certame.

PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DO CONTRATO

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

Art. 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. (gn)

129. O PNCP - O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o sítio eletrônico oficial, previsto no art. 174 da NLLC, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021, bem como a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos⁷¹.

⁷¹ (<https://pncp.gov.br/>)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

130. 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 (art. 54, caput e parágrafo 3º). Sua regulamentação foi feita pelo Decreto federal nº 10.764, de 9/8/2021, e a gerência incumbe ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.

131. No caso de serviços comuns (caso do presente parecer referencial), deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) 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, II, alínea “a” da Lei federal nº 14.133/2021).

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

133. A divulgação no PNCP não desobriga o ente público de publicar o edital em Diário Oficial do Estado, bem como em jornal de grande circulação, **independentemente do vulto da contratação**, sendo facultativa a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial (art. 54, parágrafos 1º e 2º da NLLC).

134. Observe-se que a exigência de publicação de extrato no respectivo Diário Oficial e em jornal diário de grande circulação constante do § 1º do artigo 54 da NLLC somente se aplica a editais de licitação, o que não abrange as hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

135. Tratando-se de edital de licitação da Administração Pública do Estado de São Paulo, deve ser feita publicação de extrato do edital em **jornal diário de grande circulação no Estado**, não bastando publicação em jornal de grande circulação local. Embora não esteja expressa no § 1º do artigo 54 da NLLC, a diferenciação entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado decorre da abrangência de atuação distinta dos entes da federação estaduais e municipais. Assim, persiste a diferenciação, que era realizada à luz da Lei federal nº 8.666/1993, entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado para fins de atendimento à disposição da NLLC.⁷²

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

136. Ressalta-se a importância da total correspondência entre todos os elementos constantes dos autos (termo de referência, ETP, despacho da autoridade, edital, contrato e anexos), os quais não poderão conter estipulações contraditórias ou divergentes, o que sugerimos seja devidamente conferido e certificado nos autos. Para tanto, é imprescindível que a unidade licitante efetue uma **revisão geral e cuidadosa** dos documentos juntados aos autos, objetivando a compatibilização das condições, prazos e demais requisitos da contratação, em face dos documentos que compõem os autos.

137. Cumpre ressaltar, ademais, a necessidade de participação do Pregoeiro nos atos preparatórios do certame, em especial no tocante à definição do objeto e pesquisa de preços, de forma a munir-se de informações que poderão ser utilizadas na etapa de negociação, se houver, com vistas à obtenção de preço melhor e menor, sempre tendo presentes os critérios de aceitabilidade previamente estabelecidos no edital.

⁷² conf. Orientações Consolidadas da Subprocuradoria da Consultoria da PGE/SP - Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – versão 4 – 19.3.2024 (orientação mantida na versão 2/2025 – 15.7.2025)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

138. Alerta-se, uma vez mais, que a Administração deverá providenciar a prévia reserva dos recursos necessários para suportar a contratação pretendida como condição necessária para a abertura do certame (reserva orçamentária) e para a formalização da contratação (prévio empenho), sob pena de nulidade do ajuste e responsabilidade funcional.

139. 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 Lei Federal nº 14.133/2021 assim dispõe:

“Art. 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”.

140. Dessa forma, os documentos de **habilitação jurídica⁷³, bem como fiscal, social e trabalhista⁷⁴ da empresa devem ser juntados aos autos, assegurando-se a Administração de que todas as certidões estejam com prazo de validade em dia no momento da celebração do contrato**. Deve-se, também, promover consultas ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNCIAI, do Conselho Nacional de Justiça;

⁷³ Lei Federal nº 14/133/2021: “Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada”.

⁷⁴ Lei Federal nº 14.133/2021: “Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos: I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho; VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. § 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico. § 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – e-Sanções; Cadastro Estadual de Empresas Punidas – CEEP; e Relação de apenados publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

141. O parágrafo 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.](http://compras.gov.br), os documentos que podem ser substituídos em razão do cadastro da empresa no **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF**⁷⁵.

142. Também constitui condição para a celebração da contratação, bem como para a realização dos pagamentos, a inexistência de registros em nome da adjudicatária/contratada no “Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais do Estado de São Paulo – CADIN ESTADUAL”, que deverá ser consultado por ocasião da celebração do ajuste e da realização dos pagamentos. O cumprimento dessa condição, poderá se dar pela comprovação de que os registros estão suspensos, nos termos do artigo 8º da Lei estadual 12.799/2008.

143. Recomendamos, por fim, que a Administração tenha o necessário cuidado ao definir as especificações e quantitativos dos serviços pretendidos, a fim de que atenda às suas necessidades, com o zelo que o trato com a coisa pública pressupõe, sem frustrar o caráter competitivo do certame, fielmente cumprindo todas as normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como os princípios aplicáveis à licitação e aos contratos da Administração, sob pena de responsabilização.

IV – DA CONCLUSÃO

⁷⁵ 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 DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA**

144. Reitera-se 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.

145. Ademais, nos termos do parágrafo único do artigo 4º da Resolução PGE nº 29/2015, na hipótese de alteração da legislação que fundamenta o presente parecer referencial, a Administração deverá suscitar à Consultoria Jurídica eventual substituição das orientações dele constantes.

146. Em suma, diante das orientações acima expostas, constatada pela Administração a existência de processo com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, este Parecer Referencial poderá ser utilizado. Para tanto, reitere-se, a Administração deve observar o **artigo 4º, da Resolução PGE nº 29/2015⁷⁶**, que prevê a necessidade de instrução dos autos e dos expedientes congêneres com **(i) cópia integral do Parecer Referencial com o despacho de aprovação da Chefia da Consultoria Jurídica e (ii) declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão seguidas as orientações nele contidas. (Anexo II)**

147. Por fim, nos termos do artigo 2º, da Resolução PGE nº 29/2015, com a finalidade de garantir a atualidade das orientações traçadas por esta Consultoria Jurídica, propõe-se seja fixado o **prazo de um ano para a validade deste Parecer Referencial.**

148. Com estas considerações, submeto o presente ao crivo superior e, uma vez aprovado, proponho seja levado ao conhecimento da

⁷⁶ Artigo 4º -Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

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

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

Administração para amplo conhecimento e aplicação.

É o parecer. À superior consideração.

São Paulo, 29 de julho de 2025.

Liege Peixoto

Procuradora do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

ANEXO I

Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015.

Regulamenta a elaboração de Parecer Referencial pelas Consultorias Jurídicas e sua utilização pela Administração Pública.

O PROCURADOR GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições,

CONSIDERANDO o princípio da eficiência, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal;
CONSIDERANDO a necessidade de racionalização dos trabalhos nas Consultorias Jurídicas;
CONSIDERANDO a existência de diversos pareceres sobre situações fáticas e jurídicas idênticas;
CONSIDERANDO que a adoção de Parecer Referencial já está sedimentada no âmbito federal, conforme Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

RESOLVE:

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 ao 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.

§ 3º – A análise de convênio, termo de parceria ou instrumento congênere, cuja minuta-padrão esteja fixada em decreto, poderá ser feita por Parecer Referencial, do qual deverão constar os necessários requisitos, limites e recomendações de índole jurídica, inclusive quanto ao respectivo Plano de Trabalho.

Artigo 2º - A Consultoria Jurídica fixará prazo de validade para o Parecer Referencial, não superior a um ano, de modo a garantir a atualidade da orientação.

Parágrafo único – Em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração deverá suscitar à Consultoria Jurídica eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do Procurador do Estado de manter-se atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes.

Artigo 3º - O Parecer Referencial deverá contar, além dos demais aplicáveis à elaboração de parecer, com os seguintes requisitos formais:

Parecer Referencial CJ/SAP n.º **Error! Reference source not found.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

- I – na ementa: deverá constar a expressão “PARECER REFERENCIAL” e ser indicada a possibilidade de a orientação ser aplicada aos casos idênticos;
- II – na fundamentação: deverão ser indicadas as circunstâncias que ensejaram a sua adoção e as características do caso concreto que definem sua condição de paradigma;
- III – na conclusão: deverão constar os requisitos para sua utilização, indicados nesta resolução, e outros eventualmente aplicáveis ao caso analisado, bem como seu prazo de validade.

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

- I – cópia integral do Parecer Referencial com o despacho de aprovação da Chefia da Consultoria Jurídica;
- II – declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações nele contidas.

Artigo 5º - Caberá à Consultoria Jurídica dirimir as dúvidas da Administração sobre a aplicação do Parecer Referencial.

Artigo 6º - A superveniência da dispensa de manifestação das Consultorias Jurídicas, prevista no artigo 45, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado), afasta a utilização de Parecer Referencial que verse sobre o tema.

Parágrafo único – A Consultoria Jurídica da Pasta deverá informar a Administração sobre a dispensa tratada no caput.

Artigo 7º - As Consultorias Jurídicas deverão encaminhar à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral arquivo eletrônico com o Parecer Referencial elaborado, no prazo de 2 (dois) dias úteis após a aprovação da respectiva chefia.

Artigo 8º - A Subprocuradora Geral do Estado da Consultoria Geral poderá editar normas complementares à elaboração e utilização de Parecer Referencial.

Artigo 9º - As Consultorias Jurídicas deverão adequar os Pareceres Referenciais que já estejam em uso nas respectivas unidades ao regramento estabelecido nesta resolução.

Artigo 10 - Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

ANEXO II

DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO

(Resolução PGE n 29/2015)

PROCESSO:

OBJETO:

Parecer Referencial n.º _____ / _____

DECLARO para os devidos fins que o caso concreto tratado neste expediente se enquadra, integralmente, nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial citado, e que serão seguidas as orientações nele contidas, nos termos da Resolução PGE 29/2015.

São Paulo _____, de _____ de _____.

Assinatura da autoridade competente



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

PROCESSO: 006.00169134/2025-41
INTERESSADO: COORDENADORIA DE EXECUÇÃO PENAL DA REGIÃO NOROESTE DO ESTADO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE TELEFONIA MÓVEL LOCAL (SMP) E CHAMADAS DE LONGA DISTÂNCIA (STFC-LD)

1. Aprovo o Parecer Referencial CJ/SAP n.º 10/2025¹, que trata da **prestação de serviços contínuos e não contínuos, inclusive os de natureza continuada abrangidos pelo CADTERC, qualquer que seja o valor estimado da contratação, estando excluídos os pregões para registro de preços, bem como, os serviços: (i) referentes à tecnologia da informação e comunicação cujo objeto principal seja o desenvolvimento de sistemas, soluções, softwares, armazenamento, transmissão de dados e afins; (ii) de bloqueio de sinais de radiocomunicação; (iii) de monitoramento eletrônico de sentenciados; (iv) de seguros de veículos; (v) de vale refeições; (vi) de passagens aéreas; e, finalmente, (vii) de engenharia.**

2. Destaco a viabilidade da adoção do Parecer Referencial ora aprovado para casos idênticos, bem como, a necessidade de observância do Decreto n.º 64.378/2019, no que cabível, às contratações por ele albergadas.

3. Fixa-se o **prazo de um ano para a validade deste Parecer Referencial, contado da data do presente despacho de aprovação.**

4. Para a utilização do Parecer Referencial, pela Administração, em face do constante no artigo 4º da Resolução PGE n. 29/2015, é preciso constar dos autos:

a. cópia integral do presente parecer;

¹ Proferido em substituição ao Parecer Referencial n.º 11/2024, com validade já expirada.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO **CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA** **ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA**

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.

5. Destaco que, nos processos administrativos “que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas”, a juntada de cópia do parecer referencial “dispensa a análise individualizada pelas Consultorias Jurídicas” (art. 1º, §§ 1º e 2º, da Resolução PGE nº 29, de 23/12/2015).

5.1. Outrossim, de acordo com o art. 5º da aludida resolução, “caberá à Consultoria Jurídica dirimir as dúvidas da Administração sobre a aplicação do Parecer Referencial”.

6. Ainda, a efetiva reserva de recursos deve anteceder a contratação sob pena de nulidade do ajuste.

7. Em cumprimento ao artigo 7º da Resolução PGE n. 29/2015, será remetido arquivo eletrônico com parecer referencial ora aprovado à D. Subprocuradoria Geral do Estado da Consultoria, no prazo de 2 (dois) dias úteis após esta aprovação.

Devolvam-se os autos à D. Chefia de Gabinete, para as providências de sua alçada.

São Paulo, 1 de agosto de 2025.

Rafael Camargo Trida

Procurador do Estado Chefe