



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 018.00012825/2025-81

INTERESSADO: NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (NLC)

PARECER REFERENCIAL NLC n.º 3/2026

EMENTA: **PARECER REFERENCIAL. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO VISANDO A CONSTITUIÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO FUTURA DE BENS.**

Orientação jurídica uniforme, válida por **01 (um) ano**, nos termos da Resolução PGE nº 29/2015, para casos repetitivos que versem sobre constituição de registro de preços, mediante pregão eletrônico, para aquisição futura de bens comuns e que não incidam nas exceções dos itens 6 e 7 do opinativo. Análise da licitação à luz da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei federal nº 14.133/2021 e seus correspondentes regulamentos no âmbito do Estado de São Paulo. Necessidade de utilização das versões mais recentes de minutas disponibilizadas em sítio eletrônico oficial do Estado. Aplicação do Parecer Referencial a todas as contratações desta natureza, ficando dispensada a análise individualizada pelas Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e das autarquias estaduais assessoradas pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Sumário

I – Implantação de parecer referencial para pregão eletrônico visando a constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns.....	3
II – Orientação uniforme e geral para instrução de pregões eletrônicos destinados à constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns	6
II.1 – Utilização de modelos e a importância da padronização	6
III – Sistema de Registro de Preços - SRP	8
IV – Modalidade licitatória e observações preliminares.....	12
IV.1 - A adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória.....	12
IV.2 – Critério de julgamento e modo de disputa.....	12
IV.3 – Competência para autorizar a licitação	13
IV.4 – Designação dos agentes públicos.....	15
IV.5 – Documento de formalização de demanda – DFD	16



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

V – Fase preparatória	17
V.1 - Estudo Técnico Preliminar (art. 18, I, da Lei federal nº 14.133/2021)	18
V.2 - Análise de riscos (art. 18, X, da Lei federal nº 14.133/2021)	25
V.3 - Termo de Referência – TR (art. 18, II, da Lei federal nº 14.133/2021)	26
V.3.1 – Considerações gerais sobre o TR	26
V.3.2 – Vigência dos contratos de aquisição de bens	31
V.3.3 – Subcontratação	32
V.3.4 – Indicação ou vedação de marca, modelo ou produto	33
V.3.5 – Amostras, prova de conceito, protótipos	34
V.3.6 – Garantia da proposta, da contratação e do produto	35
V.3.7 – Requisitos de habilitação	37
V.4 - Pesquisa de preços (art. 18, inciso IV, c/c art. 23 da Lei federal nº 14.133/2021)	41
V.5 - Motivação circunstanciada das condições do edital (art. 18, IX, da Lei federal nº 14.133/2021)	46
V.6 - Edital da licitação (art. 18, V e VI, da Lei federal nº 14.133/2021)	49
V.6.1 – Tratamento diferenciado a microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e equiparadas	51
V.6.2 – Participação de sociedades cooperativas e de pessoas jurídicas em consórcio	54
V.6.3 - Formalização do ajuste – termo de contrato ou outro instrumento (art. 18, inciso VI, da Lei federal nº 14.133/2021)	55
V.7 – Requisitos específicos do Estado de São Paulo	58
V.8 – Indicação da disponibilidade orçamentária	59
V.9 – Demais providências para o encerramento da fase preparatória	61
VI – Considerações finais	63
ANEXO I - Declaração de Atendimento das Orientações Jurídicas	65
ANEXO II - Lista de verificação	66

1. Trata-se de expediente inaugurado no Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, com a finalidade de elaboração de Parecer Referencial a tratar da viabilidade jurídica dos processos licitatórios realizados pelos órgãos da Administração direta e das autarquias estaduais assessorados pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP), na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com vistas à constituição de registro de preços para a aquisição futura de bens comuns, nos termos da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, alterada pela Resolução PGE nº 36, de 3 de julho de 2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

2. O Núcleo de Licitações e Contratos – NLC foi criado pela Portaria SubG-Cons. nº 44, de 11 de agosto de 2025¹, no intuito de conferir maior celeridade na análise de processos e consultas relacionadas às compras públicas de natureza rotineira e transversal e com vistas à necessidade de especialização, sistematização e uniformização das orientações jurídicas aos órgãos e entidades da Administração Pública. A competência deste Núcleo para a emissão do presente parecer referencial decorre do art. 1º, III, do ato normativo antes referido.

É o relatório do essencial, passa-se a opinar.

I – Implantação de parecer referencial para pregão eletrônico visando a constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns

3. A Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015, com as alterações promovidas pela Resolução PGE nº 36, de 3 de julho de 2025, autoriza a emissão de Parecer Referencial 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.

4. Nessa linha, considerando a) o princípio da eficiência (artigo 37, *caput*, Constituição Federal); b) a necessidade de racionalização do trabalho no âmbito das

¹ O Núcleo de Licitações e Contratos – NLC foi criado junto à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral pela Portaria SubG-Cons nº 44, de 11 de agosto de 2025, com o objetivo de (i) prestar consultoria jurídica em licitações e contratos regidos pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, quando envolverem aquisição de bens e contratação de serviços demandados pelos órgãos da Administração pública estadual direta e autarquias estaduais, exceto as universidades públicas, cujo objeto esteja relacionado no anexo desta portaria; (ii) assessorar e prestar consultoria jurídica nas licitações e contratações promovidas pela Central de Compras a que alude o inciso X, alínea “b”, do artigo 15 do Decreto nº 69.052, de 14 de novembro de 2024; (iii) analisar e manifestar-se em expedientes ou consultas encaminhados pela Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral. O artigo único do Anexo da aludida Portaria, alterado pela Portaria SubG-Cons nº 02/2026, estabelece que as Consultorias Jurídicas deverão encaminhar à análise pelo NLC os expedientes e consultas que versem sobre licitações ou contratações regidas pela Lei federal nº 14.133/2021, e que (i) tenham por objeto serviços terceirizados tratados em catálogo eletrônico de padronização, instituído pelo Decreto nº 68.021, de 11 de outubro de 2023; (ii) versem sobre contratação da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, inclusive quando envolverem aditamentos e questões incidentes à execução de ajustes firmados com fundamento na Lei nº 8.666/1993, excetuados pagamentos de despesas sem cobertura contratual, formuladas a partir do dia 02 de janeiro de 2026; (iii) versem exclusivamente dúvidas, em tese, sobre aplicação ou interpretação de dispositivos da Lei nº 14.133/2021, formuladas a partir do dia 02 de janeiro de 2026.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Consultorias Jurídicas; c) a constância do grande volume de processos da mesma natureza (constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns, sejam de consumo ou permanentes); d) o êxito das experiências de simplificação e de padronização de procedimentos licitatórios; e e) o artigo 1º, *caput*, da Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015², emite-se o presente Parecer Referencial para orientar a instrução da fase interna dos procedimentos licitatórios, com fundamento na Lei federal nº 14.133/2021, que objetivem a constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns, mediante pregão eletrônico, de todos os órgãos da Administração direta e das autarquias estaduais assessorados pela PGE/SP, quando não incidam nas exceções dos itens 6 e 7 deste opinativo.

5. ^[chk]A aplicação do presente parecer referencial aos procedimentos preparatórios de pregões eletrônicos para a constituição de registro de preços para a aquisição futura de bens comuns, nos moldes acima, dispensa a submissão dos autos às Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e das autarquias estaduais assessoradas pela PGE/SP³, sempre que: (a) se cuidar de caso que esteja inequivocamente abarcado pelas orientações nele traçadas; e (b) se tenha utilizado a minuta de edital padronizada, disponibilizada em sítio eletrônico oficial do Estado, como o da PGE/SP⁴, ou o *toolkit* do Portal de Compras do Estado de São Paulo⁵, ou em outro sítio eletrônico que venha a sucedê-lo, desde que preenchida conforme as instruções dela constantes.

6. ^[chk]Ressalta-se que a presente orientação referencial se circunscreve aos processos de licitação para a constituição do sistema de registro de preços, **não tendo como objeto a análise de questões posteriores, tais como adesão a ata de registro de preços já celebrada ou alteração de preços registrados, as quais, nas hipóteses em que ocorrerem, devem ser oportunamente submetidas à análise específica do órgão consultivo competente da PGE/SP.** Estão também **excluídas** do campo de aplicação deste parecer

² Art. 1º, *caput*, Resolução PGE nº 29/2015: “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.”

³ Art. 1º, § 2º, da Resolução PGE nº 29/2015: “A juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Consultorias Jurídicas”.

⁴ Disponível em < <https://www.portalcms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas> >.

⁵ Disponível em < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> >.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

referencial as hipóteses de: (i) registro de preços mediante contratação direta ou licitação na modalidade concorrência; (ii) aquisição de fornecimento contínuo de bens (artigo 6º, inc. XV, LLCA); (iii) contratação de serviços (art. 6º, inc. XI, LLCA); (iv) contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (art. 6º, inc. XXII, LLCA); (v) contratação de obras e serviços de engenharia (art. 6º, inc. XII e XXI, LLCA); (vi) alterações, ajustes e adaptações em relação às minutas padronizadas; (vii) o objeto pretendido já constar de item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização; ou (viii) licitação de âmbito internacional (art. 6º, inc. XXXV, LLCA).

7. [chk] De igual forma, não se aplica a presente peça referencial, aos casos em que a licitação tenha **objeto misto**, em que haja preponderância de serviços sobre fornecimento de bens⁶, como, por exemplo, quando se busca a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, com o fornecimento de peças. No entanto, nas hipóteses em que o serviço for **mero acessório da aquisição**, como nos casos em que há o fornecimento de bens com a prestação de garantia e assistência técnica como prática usual de mercado, será possível a aplicação deste opinativo. Assim, sempre que se tratar de contratações em que, além de obrigação de dar ou entregar bens (peças, equipamentos, insumos etc.), o futuro contratado tenha também obrigações de fazer (prestar algum serviço agregado), a utilização deste parecer está condicionada à existência de justificativa técnica que deixe claro que o serviço é um mero acessório agregado ao objeto da aquisição.

8. [chk] Dúvidas quanto ao sentido e alcance do presente Parecer Referencial deverão ser encaminhadas pela Administração para análise específica da respectiva Consultoria Jurídica.

⁶ A Lei federal nº 14.133/2021 traz os conceitos de compra e serviços em seu art. 6º, veja-se: “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento; XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração; [...]”. Sobre a diferenciação desses dois conceitos, a doutrina ensina que: “As compras se caracterizam por darem origem a uma obrigação de dar, enquanto o serviço produz uma obrigação de fazer. Há obrigação de dar quando o devedor se obriga a transferir a posse ou o domínio do um bem. Já a obrigação de fazer envolve atividade de outra ordem, podendo traduzir-se ou não em atividade pessoal do devedor”. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 163.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

II – Orientação uniforme e geral para instrução de pregões eletrônicos destinados à constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns

9. [chk] Vale registrar, preliminarmente, que ainda há aspectos da Lei federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) não regulamentados no Estado de São Paulo, cabendo sugerir que todas as unidades gestoras e executoras **acompanhem atentamente a edição de novos decretos** tratando da matéria. Caso sobrevenha nova regulamentação alterando as premissas do presente opinativo, recomenda-se que as unidades submetam eventuais dúvidas à análise de suas respectivas Consultorias Jurídicas.

10. Cumpre anotar que a Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral da PGE/SP elaborou cartilha com **Orientações Consolidadas sobre a Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. O documento, que está permanentemente sujeito a atualizações, foi disponibilizado no sítio eletrônico da PGE/SP⁷ e no Portal de Compras do Estado de São Paulo⁸ (no campo “*Manuais e Documentos para Download*” que consta da aba “*Agente Público*”), constituindo importante instrumento para sanar dúvidas de ordem jurídica quanto à aplicação da Lei federal nº 14.133/2021, motivo pelo qual sempre se recomenda a consulta e leitura atenta à versão mais atualizada desse documento.

II.1 – Utilização de modelos e a importância da padronização

11. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação é medida que confere segurança jurídica e eficiência na tramitação dos procedimentos, encontrando respaldo em diversos dispositivos da Lei federal nº 14.133/2021 (tais como os artigos 19, inciso IV, 25, §1º, 40, inciso V, alínea “a”, dentre outros).

12. [chk] Assim, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 67.608/2023⁹, é obrigatório que o órgão ou entidade utilize os modelos disponibilizados nos sítios eletrônicos

⁷ Disponível em < <https://www.portalecms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas> >

⁸ Disponível em < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/manuais/> >.

⁹ “Artigo 3º - Os órgãos e entidades de que trata o artigo 1º deste decreto deverão utilizar as minutas-padrão instituídas pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio da Procuradoria Geral do Estado, para a realização de licitações e contratações regidas pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observando o



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

oficiais do Estado, como o da PGE/SP¹⁰, ou o *toolkit*¹¹ do Portal de Compras do Estado de São Paulo, para a confecção de elementos como o Termo de Referência, a minuta de edital, a minuta de ata de registro de preços e a minuta de contrato.

13. [chk] Os servidores responsáveis pela instrução dos procedimentos devem se atentar para que sejam utilizados os modelos adequados, preenchendo cuidadosamente os documentos de acordo com as especificidades do caso concreto e em atenção às instruções contidas em cada um deles. Nos certames abrangidos por este Parecer Referencial, deve-se adotar aqueles inseridos nos campos “Licitação” e “Licitação/Contratação Direta” do sítio eletrônico da PGE/SP, ou no campo “Concorrência e Pregão Eletrônico” do *toolkit* do Portal de Compras do Estado, selecionando aqueles que tratam de pregão, ata de registro de preços, bem como de termo de referência e contrato para aquisição de bens.

14. [chk] Vale lembrar que também foi disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais modelo de **declaração de utilização das minutas padronizadas** do Estado de São Paulo, elaboradas de acordo com a análise técnica da Secretaria de Gestão e Governo Digital e o exame jurídico da Procuradoria Geral do Estado. Por conseguinte, quando da utilização deste parecer referencial, a instrução do respectivo procedimento deverá conter cópia integral desta manifestação jurídica com o despacho de aprovação da Chefia do NLC e da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, declaração de enquadramento do caso concreto nos parâmetros e pressupostos ali especificados e de observância das orientações nela contidas, bem como declaração de utilização das minutas padronizadas com a identificação dos modelos que foram utilizados na instrução do expediente, preenchendo-se adequadamente o respectivo anexo.

procedimento de instrução do Decreto nº 64.378, de 9 de agosto de 2019. Parágrafo único - As minutas-padrão a que se refere o "caput" deste artigo serão disponibilizadas para acesso e uso no sítio eletrônico www.pge.sp.gov.br, sem prejuízo de disponibilização em outros sítios eletrônicos oficiais do Estado.”

¹⁰ < <https://www.portalcms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas> >.

¹¹ < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> >.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

III – Sistema de Registro de Preços - SRP

15. Segundo a Lei federal nº 14.133/2021, o sistema de registro de preços consiste em “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” (artigo 6º, *caput*, inciso XLV). Trata-se de procedimento auxiliar das licitações e contratações regidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que deve obedecer “a critérios claros e objetivos definidos em regulamento” (artigo 78, inciso IV, e § 1º).

16. A disciplina do SRP é detalhada nos artigos 82 a 86 da mesma lei, que, dentre outros aspectos, estipulam, sucessivamente, (i) as regras específicas para o edital de licitação de registro de preços, (ii) o compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas e a faculdade de contratação pela Administração, (iii) o prazo de vigência da ata de registro de preços, (iv) a possibilidade de contratação da execução de obras e serviços de engenharia por meio do sistema de registro de preços e (v) a disciplina relativa ao procedimento público de intenção de registro de preços pelo órgão ou entidade gerenciadora e à possibilidade de adesão à ata de registro de preços.

17. [chk]No caso específico de **aquisição de bens**, o artigo 40, inciso II, da Lei federal nº 14.133/2021 determina que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente.

18. O sistema de registro de preços está regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto federal nº 11.462/2023. No Estado de São Paulo, **até a data presente**, ainda não foi editada regulamentação específica, motivo pelo qual devem ser aplicadas, excepcionalmente e naquilo que couber, as disposições da normativa federal¹², por força do

¹² Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 67): “Não se aplica à constituição de sistema de registro de preços com fundamento na LLCA a disciplina do Decreto nº 63.722/2018. Aludido decreto regia a constituição de sistema de registro de preços com fundamento na Lei federal nº 8.666/1993, e na Lei federal nº 10.520/2002, as quais foram revogadas pelo artigo 193, II, “a” e “b”, da LLCA. No caso de constituição de sistema de registro de preços com fundamento na LLCA, aplica-se, no que couber, a disciplina do Decreto federal nº 11.462/2023, nos termos do Decreto nº 67.608/2023.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

disposto no artigo 1º do Decreto nº 67.608/2023¹³, com observância das condições previstas no artigo 2º do mesmo diploma.

19. O artigo 3º do Decreto federal nº 11.462/2023 estipula que o SRP *“poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial: I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas; IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”*.

¹³ “Artigo 1º. Enquanto não houver regulamentação estadual específica sobre a regra de transição entre os regimes jurídicos de contratações públicas, os órgãos da Administração Pública estadual direta e autárquica adotarão, excepcionalmente, no que couber, os regulamentos editados pelo Poder Executivo federal para aplicação da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente os seguintes atos normativos: (...). Artigo 2º. Na aplicação dos atos normativos de que trata o artigo 1º deste decreto, deverão ser observadas as seguintes condições: I - as exigências de requisitos de habilitação ou de garantia de execução contratual poderão ser alteradas mediante justificativa da autoridade competente; II - os prazos de vencimento das obrigações contratuais, observada a ordem cronológica de que trata o artigo 141 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990, observadas as exceções estabelecidas em norma específica; III - a correção monetária por atraso de pagamento nos contratos será computada mediante aplicação da taxa de variação da UFESP - Unidade Fiscal do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 32.117, de 10 de agosto de 1990; IV - a estipulação em edital de índice de reajustamento em sentido estrito observará o disposto no § 7º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicando-se, ressalvada justificada inadequação à realidade de mercado: a) fórmula paramétrica baseada no IPC-FIPE - Índice de Preços ao Consumidor elaborado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, quando se tratar de reajustamento em sentido estrito de preços de contratos de serviços, conforme definido pela Secretaria de Gestão e Governo Digital; ou b) índices de preços de obras públicas e demais índices divulgados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, nos termos do artigo 6º do Decreto nº 48.326, de 12 de dezembro de 2003, e do artigo 5º do Decreto nº 27.133, de 26 de junho de 1987, desde que o índice a ser aplicado reflita a realidade de mercado do objeto da contratação; V - serão considerados os resultados de pesquisas de preços de insumos dos serviços de informática de que trata o inciso III do artigo 61 do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021, para exame da compatibilidade dos preços ofertados pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP; VI - nas contratações que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado poderá ser definido por meio da utilização de sistemas de custos adotados pelo Estado de São Paulo; VII - a contratação de serviços abrangidos por Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados - CADTERC observará os parâmetros e preços de referência atualizados neles divulgados, disponibilizados no sítio eletrônico <http://www.cadterc.sp.gov.br>; VIII - nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a autoridade competente definirá as medidas que serão previstas em edital ou em contrato para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, sendo-lhe facultada a adoção de uma ou mais das medidas elencadas no § 3º do artigo 121 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

20. [chk] Nos termos do inciso III do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023, cabe à Administração incluir no Estudo Técnico Preliminar as **justificativas** para a utilização do SRP no caso concreto, sendo recomendável que demonstre seu enquadramento em alguma das hipóteses do dispositivo transcrito acima. Lembra-se que a existência de preços registrados não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada (artigo 83 da LLCA).

21. [chk] De acordo com o *caput* do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021, a adoção do sistema de registro de preços pressupõe, como regra geral, a realização de procedimento público de **intenção de registro de preços – IRP**, de modo a possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. O § 1º do mesmo dispositivo estabelece uma exceção ao dever de realizar o IRP, que se caracteriza quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante, sendo recomendável que, nas hipóteses em que ocorrer, essa opção seja devidamente justificada nos autos¹⁴.

22. Ademais, recorda-se que o inciso I do artigo 7º do Decreto federal nº 11.462/2023 admite que o órgão ou entidade gerenciadora estabeleça o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento. Conforme orientação institucional da PGE/SP¹⁵, infere-se dessa regra a possibilidade de ser dispensada a realização do procedimento de IRP nos casos em que, justificadamente, o limite máximo de participantes estabelecido pelo órgão ou entidade gerenciadora (de acordo com a sua capacidade de gerenciamento, considerando as circunstâncias do caso concreto) já tenha sido atingido em etapa precedente, haja vista que, em tais circunstâncias de fato, já estará exaurida a capacidade de gerenciamento quanto a novos participantes, tornando desnecessária a realização de procedimento de intenção de registro de preços¹⁶.

¹⁴ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 61).

¹⁵ Cf. Cota SubG-Cons nº 74/2026.

¹⁶ Considerando que, nas situações cogitadas, referido procedimento não poderia resultar na admissão da participação de outros órgãos ou entidades, diante do prévio exaurimento da capacidade de gerenciamento quanto a novos participantes.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

23. ^[chk]A unidade que pretenda iniciar licitação, por meio de SRP, deve consultar eventuais procedimentos de IRP **em andamento**, juntando aos autos deliberação a respeito da conveniência de sua participação, nos termos do artigo 10 do Decreto federal nº 11.462/2023¹⁷.

24. ^[chk] Por sua vez, o § 2º do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021 admite que seja prevista, em edital de licitação visando a constituição de registro de preços, a possibilidade de órgãos e entidades que não participarem do procedimento de IRP aderirem à ata de registro de preços na condição de não participantes, desde que observados os requisitos legais e do respectivo edital. Assim, recomenda-se que a Administração examine de forma crítica as circunstâncias de cada caso e decida **motivadamente** se será permitida ou vedada a adesão à ARP por órgãos ou entidades que não participaram do procedimento de IRP. Cabe ao órgão ou entidade gerenciadora incluir expressamente no instrumento convocatório a definição sobre a adesão por não participantes no caso concreto, conforme justificativa a constar do Estudo Técnico Preliminar (considerando, por exemplo, sua capacidade de gerenciamento).

25. ^[chk] Cumpre esclarecer ainda que, nos termos dos §§1º e 2º do artigo 82 da LLCA, o critério de julgamento de menor preço por grupos de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica. Nessa hipótese, o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital, sendo que eventual contratação posterior de item(s) específico(s) constante(s) de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

¹⁷ “Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação. Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o caput”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

IV – Modalidade licitatória e observações preliminares

IV.1 - A adoção do pregão eletrônico como modalidade licitatória

26. [chk] O pregão, como modalidade licitatória, deverá ser utilizado para a contratação de “bens e serviços comuns”, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do artigo 6º, incisos XIII e XLI, e artigo 29, ambos da LLCA. Já o artigo 17, §2º, da mesma lei estabelece que as licitações devem ser preferencialmente realizadas sob a forma eletrônica.

27. Segundo Marçal Justen Filho¹⁸, na “sua dimensão mais evidente, o objeto comum é aquele disponível no mercado, que não apresenta variações significativas de qualidade. Mais precisamente, o objeto comum destina-se a atender necessidades comuns da Administração, de modo que pequenas variações de qualidade se tornam irrelevantes”.

28. [chk] Assim, para que não haja dúvidas quanto à adequação do pregão como modalidade licitatória, é recomendável que os procedimentos sejam instruídos com manifestação conclusiva acerca do enquadramento do objeto do certame como **bens de natureza comum**¹⁹.

IV.2 – Critério de julgamento e modo de disputa

29. Dentre as considerações compreendidas na etapa preparatória, além da modalidade de licitação, devem ser definidos 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

¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 29.

¹⁹ A minuta padronizada de Termo de Referência para aquisição decorrente de licitação disponibilizada nos sítios eletrônicos oficiais do Estado contém, em seu **item 1.2**, disposição a respeito da caracterização dos bens objeto da contratação (para especificação se são comuns ou especiais), com remissão a justificativa a constar do Estudo Técnico Preliminar. Lembra-se que, sendo utilizada a redação da minuta, a Administração deve se certificar da inserção no ETP da justificativa com a análise da natureza do objeto.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (artigo 18, *caput*, inciso VIII, Lei federal nº 14.133/2021).

30. ^[chk] Como já se viu acima, a presente orientação referencial é restrita às licitações que tenham por objeto a constituição de registro de preços para aquisição futura de “bens comuns”, característica que torna obrigatória a adoção do pregão como modalidade licitatória, nos termos do artigo 6º, incisos XIII e XLI, da Lei federal nº 14.133/2021. Ainda em razão do conceito previsto neste último inciso, somente são admitidos para o pregão os critérios de julgamento do “menor preço” ou “maior desconto”, o que deve ser definido já no Termo de Referência (conforme o modelo disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais).

31. ^[chk] Cumpre destacar que, caso adotado, o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos (artigo 34, §2º, da Lei federal nº 14.133/2021).

32. Por sua vez, o artigo 56 da Lei federal nº 14.133/2021 prevê que 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; e/ou (ii) fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. No entanto, o §1º do dispositivo veda a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotados os critérios de julgamento do menor preço ou do maior desconto. Por conseguinte, como o pregão somente admite esses critérios de julgamento, não será viável a utilização isolada do modo de disputa fechado nos certames abrangidos por este Parecer Referencial.

IV.3 – Competência para autorizar a licitação

33. Após a entrada em vigor da Lei federal nº 14.133/2021, houve a edição de decretos que aprovaram nova estrutura organizacional para diversos órgãos e entidades do Estado, os quais, em conjunto com outros atos normativos, dispõem sobre competências internas para o exercício das atividades previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Por essa razão, **cada unidade contratante deve, por ocasião da aplicação do presente parecer referencial, verificar se existe decreto estadual aprovando nova**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

estrutura organizacional e eventuais outros atos normativos correlatos no que concerne à respectiva Secretaria ou Autarquia. Se houver decreto aprovando nova estrutura organizacional e eventuais outros atos normativos correlatos que definam competências em matéria de licitações e contratos administrativos, **deve ser aplicada essa disciplina específica** que esteja vigente para o órgão ou entidade.

34. [chk] Na hipótese de inexistência de edição de novo decreto e de eventuais outros atos normativos correlatos definindo as competências para o exercício das atividades previstas na Lei federal nº 14.133/2021, o entendimento consignado no despacho da Senhora Subprocuradora Geral da Consultoria Geral que examinou o Parecer CJ/SAP nº 24/2024 é o de que, devido à recepção de normas, deverão ser observados os decretos em vigor que tratam da organização administrativa e os que regulamentavam as competências para os atos relativos a licitações e contratos regidos pela Lei federal nº 8.666/1993 e pela Lei federal nº 10.520/2002, considerados recepcionados pela Lei federal nº 14.133/2021 no que couber, até nova regulamentação específica, em atenção ao artigo 189 do referido diploma legal²⁰.

35. Portanto, caso não tenham sido editados novo decreto e eventuais atos normativos correlatos definindo as competências para o exercício das atividades previstas na Lei federal nº 14.133/2021, com relação ao **pregão**, sem prejuízo de eventual tratamento específico no caso concreto previsto em outras normas, a competência estará prevista no Decreto nº 47.297/2002. Nessa hipótese em que ainda seja aplicável referido decreto de 2002 por ausência de novo decreto modificando as competências, o seu artigo 3º estabelece que a competência para autorizar a abertura do certame na modalidade pregão é definida de acordo com o valor estimado da contratação, nos seguintes termos: caberá ao Secretário de Estado,

²⁰ Conforme explicado nas “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 08) “As regras de competência definidas por decretos de organização das Secretarias e Autarquias podem ser consideradas recepcionadas pela LLCA, até nova regulamentação específica? Sim, conforme análise de cada caso concreto, nos termos do despacho da Sub-Cons que examinou o Parecer CJ/SAP nº 24/2024. Sem prejuízo de eventual tratamento específico no caso concreto previsto em outras normas, em princípio, podem ser consideradas recepcionadas as regras de competência para autorizar licitação na modalidade pregão, previstas no Decreto nº 47.297/2002, diante do artigo 189 da LLCA. Exemplo de nova regulamentação específica é a disposição do item 2 do parágrafo único do artigo 14 do Anexo I do Decreto nº 69.053/2024, o qual, ao aprovar a estrutura organizacional do DETRAN-SP, atribuiu à Diretoria de Administração e Logística competência específica para a prática dos atos necessários à instauração e execução de licitações, contratos administrativos e aplicação de penalidades sem estabelecer limite de valor (disciplina especial em relação à regra geral do Decreto nº 47.297/2002).”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Procurador Geral do Estado, Superintendente de Autarquia, Chefe de Gabinete e dirigentes de unidades orçamentárias autorizar a abertura da licitação quando o valor estimado da contratação for igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)²¹; quando for inferior a esse limite, a competência será do dirigente da unidade de despesa.

IV.4 – Designação dos agentes públicos

36. Os artigos 7º e 8º da Lei federal nº 14.133/2021 disciplinam a designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da citada lei, introduzindo as figuras do agente de contratação e da comissão de contratação, mantida a denominação do **pregoeiro** para o agente responsável pela condução do pregão (§5º do artigo 8º). O artigo 9º estabelece as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos.

37. No âmbito do Estado de São Paulo, o Decreto nº 68.220/2023 regulamentou o § 3º do artigo 8º da Lei federal nº 14.133/2021, disciplinando a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos gestores e dos fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. O artigo 3º do decreto cuida da designação desses agentes, enquanto o artigo 4º prevê a aplicação do **princípio da segregação das funções**²², vedando que o mesmo agente público seja designado para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

38. [chk] Recomenda-se que a **autoridade competente, por despacho ou em sua deliberação**, indique formalmente quem será o pregoeiro e a equipe de apoio no caso concreto, bem como informe o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 3º, incisos I, II e III, do Decreto nº 68.220/2023, no sentido de que os agentes designados: (i)

²¹ Salvo existência de delegações internas também ainda vigentes.

²² A Lei federal nº 14.133/2021 elencou, em seu artigo 5º, o rol de princípios que norteiam sua aplicação, dentre os quais foi incluído expressamente o princípio da segregação de funções. Já o §1º do artigo 7º do mesmo diploma legal é claro ao estabelecer que a autoridade competente “[...] deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública²³; (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) que não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou de 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.

39. ^[chk]As unidades devem se atentar para o disposto nos parágrafos do dispositivo em questão²⁴, cabendo à autoridade competente também se certificar de que os agentes não incorrem nas **vedações** dos artigos 4º e 5º do mesmo decreto e naquelas do artigo 9º da Lei federal nº 14.133/2021.

IV.5 – Documento de formalização de demanda – DFD

40. 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

²³ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 02): “É admissível a atuação, como agente de contratação de que trata o artigo 8º da LLCA, de servidor cedido ao órgão ou entidade contratante, e que nele esteja em exercício, cujo vínculo de natureza permanente seja com outro órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal? Sim, nos termos da conclusão do despacho do Senhor Procurador Geral do Estado Adjunto ao aprovar com acréscimos o Parecer CJ/ARSESP nº 61/2023. De acordo com a orientação aprovada nesse despacho: devem ser observados os requisitos de instrução do Parecer CJ/ARSESP nº 61/2023; esses servidores cedidos com vínculo permanente junto ao cedente também poderão ser membros e presidentes de comissão de contratação; essa interpretação não se aplica na hipótese de diálogo competitivo.”

²⁴ “Artigo 3º [...] § 1º - Para fins do disposto no inciso III deste artigo, considera-se: 1. contratado habitual a pessoa física e jurídica com histórico recorrente de contratação com o órgão ou com a entidade que evidencie significativa probabilidade de novas contratações; 2. incidir a vedação de vínculo conjugal, de convivência ou de parentesco em relação aos agentes públicos que atuem em processos de contratação, no mesmo órgão ou entidade, de objetos idênticos, semelhantes ou relativos ao mesmo ramo de atividade do licitante ou do contratado habitual. § 2º - Os agentes de contratação, seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. § 3º - O gestor, os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições previamente à designação para o exercício da função. § 4º - A impossibilidade da designação dos membros da comissão de contratação, da equipe de apoio ou do gestor e dos fiscais de contrato recair em servidores efetivos ou empregados pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade contratante deverá ser previamente justificada nos autos do processo da contratação”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”. De acordo com o disposto no artigo 2º, inciso IV, do Decreto nº 67.689/2023, o documento de formalização de demanda – DFD é “*documento que fundamenta o plano de contratações anual, por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação*”.

41. ^[chk] Nesse contexto, o DFD revela-se como artefato de extrema importância para a licitação, constituindo o ato inicial que deflagrará todo o procedimento administrativo da contratação.

42. O artigo 7º do Decreto nº 67.689/2023²⁵ prevê as informações mínimas que devem constar do documento de formalização de demanda, cabendo às unidades contratantes observar cuidadosamente suas disposições.

V – Fase preparatória

43. A Lei federal nº 14.133/2021 estabeleceu que a **fase preparatória**, nos termos do artigo 18, é caracterizada pelo **planejamento**, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendidos os elementos que seguem abaixo:

“Art. 18 [...]

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

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

²⁵ “Artigo 7º - Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC com as seguintes informações: I - justificativa da necessidade da contratação; II – descrição sucinta do objeto; III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual; IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado; V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade; VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante; VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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.”.

44. Cumpre aqui analisar os aspectos jurídicos relevantes acerca dos elementos previstos no artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021, necessários à deflagração dos certames destinados à constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns.

V.1 - Estudo Técnico Preliminar (art. 18, I, da Lei federal nº 14.133/2021)

45. ^[chk]O Estudo Técnico Preliminar – ETP é elemento da etapa de planejamento da contratação, devendo 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 dá base ao Termo de Referência. Nele devem estar explicados o interesse público



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

envolvido (considerando a necessidade da contratação para suprir uma demanda administrativa) e a melhor solução para satisfazê-lo (considerando as razões que, sob a ótica do interesse público, determinam a escolha daquela alternativa específica pretendida, em vez de outras que, em abstrato, também poderiam ser cogitadas para suprir a demanda administrativa).

46. No âmbito do Estado de São Paulo, o ETP foi regulamentado pelo Decreto nº 68.017/2023, que o define justamente como “*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 a projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*” (artigo 2º, inciso I). Referido decreto também detalha os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade contratante, especialmente a utilização do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal. É recomendável que conste dos autos a menção à utilização do referido sistema e à observância dos procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, nos termos do § 2º do artigo 1º do decreto supracitado.

47. ^[chk]O artigo 3º do Decreto nº 68.017/2023²⁶ prevê determinados **requisitos** para a elaboração e o conteúdo do ETP, enquanto o **artigo 4º** estabelece **circunstâncias** a serem consideradas na elaboração do referido documento. A(s) unidade(s) responsável(is) pela confecção do documento – requisitante e área técnica (ou, quando

²⁶ “Artigo 3º - O ETP deverá: I - evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnica, socioeconômica e ambiental da contratação; II - estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração; III - ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do artigo 2º deste decreto. Artigo 4º - A elaboração do ETP deverá considerar: I - a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízo à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do § 2º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; II - a necessidade de ser exigido, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do artigo 40 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; III - as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a performance contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do artigo 174 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; IV - os ETPs de outros órgãos e entidades, disponíveis na base de dados do Sistema ETP Digital, voltados ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

houver, a equipe de planejamento) – deve(m) zelar pelo atendimento ao disposto nesses artigos, sendo recomendável que ateste(m) essa providência no expediente.

48. Vale recordar que diversos aspectos técnicos envolvendo a caracterização do objeto ou mesmo escolhas referentes ao procedimento licitatório devem ser **justificados**²⁷ no ETP sempre à luz das circunstâncias do caso concreto, tais como: o enquadramento dos bens como “comuns”, para fins de utilização do pregão; a indicação ou não de marca ou modelo (ou eventual vedação de marca ou produto); a exigência de amostra ou prova de conceito; a previsão de carta de solidariedade; a escolha sobre a garantia da contratação; os requisitos de qualificação técnica e/ou econômico-financeira; dentre outros.

49. Vê-se, portanto, que o ETP subsidia todo o processo decisório da contratação, devendo ser elaborado com esmero pela Administração, observando-se o disposto no § 8º do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023²⁸, para consecução dos objetivos do certame, nos termos do artigo 11 da Lei federal nº 14.133/2021.

50. Como já acima ressaltado, cabe também à Administração incluir no Estudo Técnico Preliminar as **justificativas** para a utilização do SRP no caso concreto, de preferência demonstrando seu enquadramento em alguma das hipóteses do artigo 3º do Decreto federal nº 11.462/2023.

51. O artigo 18, § 1º, da Lei federal nº 14.133/2021 apresenta o rol de elementos que devem constituir o ETP, o que também foi reproduzido, em linhas gerais, nos incisos do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023. Segundo o §1º do dispositivo do citado decreto, o documento deverá conter, **no mínimo**: descrição da necessidade da contratação (inciso I); estimativa das quantidades a serem contratadas (inciso V); estimativa do valor da contratação (inciso VI); justificativas para o parcelamento ou não da solução (inciso VII);

²⁷ Note-se que o próprio modelo de Termo de Referência disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais do Estado contempla previsões em que se mencionam justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar, revelando a importância de que essas escolhas sejam devidamente motivadas neste último documento.

²⁸ Assim dispõe o §8º do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023: “*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*”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

e manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inciso XIII).

52. [chk] Os elementos acima constituem o mínimo obrigatório, cabendo à Administração avaliar se, no caso concreto, os demais elementos são relevantes para o planejamento e o sucesso da futura contratação. Desse modo, o § 1º do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023 estabelece que deverão ser apresentadas as devidas **justificativas**, no ETP, caso não sejam contemplados cada um dos demais elementos previstos nos incisos do *caput*, a saber: descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução (inciso II); levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar (inciso III); descrição da solução como um todo (inciso IV); contratações correlatas e/ou interdependentes (inciso VIII); demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (inciso IX); demonstrativo dos resultados pretendidos (inciso X); providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (inciso XI); descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras (inciso XII).

53. [chk] Cumpre anotar que a identificação da **necessidade da contratação** (artigo 5º, inciso I, do Decreto nº 68.017/2023) é a primeira questão a ser enfrentada em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, evidenciando, assim, qual a necessidade final a ser atendida, de acordo com as competências e responsabilidades específicas do órgão ou entidade contratante.

54. Ressalte-se que esse tipo de justificativa deve ser suficiente para demonstrar a indispensabilidade da contratação que se pretende realizar, sendo vedadas justificativas que não demonstrem de forma clara e concreta a necessidade da Administração. É certo, entretanto, que não cabe ao órgão jurídico adentrar no mérito das razões do gestor público, que envolve os juízos de conveniência e oportunidade, bem como exame de questões técnicas.

55. O **levantamento de mercado** consiste na análise das alternativas possíveis e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar. O inciso III



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

do artigo 5º do Decreto nº 68.017/2023²⁹ elenca um rol exemplificativo de medidas que podem ser adotadas por ocasião do estudo para a escolha da solução pelos responsáveis por sua elaboração.

56. ^[chk]Salienta-se que, na etapa de levantamento, o órgão deverá, primeiramente, efetivar a análise técnica das soluções identificadas, promovendo a análise econômica apenas daquelas que, qualitativamente, forem viáveis, como forma de minimização de custo processual. Se, após o levantamento de mercado, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deverá ser certificada a imprescindibilidade dos requisitos impostos para a contratação, excluindo ou flexibilizando aqueles que não forem justificados (§§ 2º e 3º do artigo 5º).

57. O artigo 44 da Lei federal nº 14.133/2021 estabelece que, quando houver a possibilidade de compra ou locação de bens, o ETP deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com a indicação da alternativa mais vantajosa (considerando o **ciclo de vida do objeto**, nos termos dos artigos 11, inciso I, e 18, inciso VIII, da mesma lei).

58. ^[chk]O ETP deve estimar o **quantitativo demandado** para o atendimento da necessidade administrativa por meio da solução escolhida. De acordo com o inciso V do artigo 5º do decreto, a **estimativa das quantidades** deve estar 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”*.

59. Nessa linha, deve-se evitar estimativas sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Não basta que sejam apresentadas as quantidades que se pretende contratar, é necessária a juntada de memórias de cálculo e todos os documentos que lhes respaldam (como, por exemplo,

²⁹ “Artigo 5º - Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos: [...] 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.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

faturas ou o histórico de contratações anteriores, dados sobre a demanda interna, gráficos etc.). A unidade também deve se atentar para eventual fato futuro que possa impactar o quantitativo demandado. Esses elementos são relevantes para se afastar eventuais alegações de falhas na etapa de planejamento da contratação³⁰.

60. [chk] Também é elemento obrigatório do ETP a estimativa do valor da contratação³¹, 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 (art. 5º, inciso VI).

61. [chk] Outro aspecto que deve ser levado em conta na etapa de planejamento da licitação é o **parcelamento ou não da solução**, cuja justificativa deve constar do ETP (artigo 5º, inciso VII, do Decreto nº 68.017/2023). Especificamente no caso de **compras**, o artigo 40 da Lei federal nº 14.133/2021³² prevê que as licitações devem

³⁰ De acordo com a publicação Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação da AGU: “Para os casos em que a previsibilidade não se mostra possível antes da contratação, deverá ser avaliada a utilização de mecanismos que sejam aptos a minorar o problema da mensuração, cabendo a indicação e justificativa de sua escolha. Ressalte-se que o salutar aumento do controle institucional e social sobre as contratações públicas aumenta a importância de o processo ser “autoexplicativo”, inclusive no que tange ao aspecto quantitativo, sob pena de trazer insegurança jurídica não só para a contratação buscada como também para os servidores que atuaram no feito. Por essa razão, é fundamental que as explicações sobre a necessidade e quantidade estejam facilmente acessíveis no processo, para o caso de advirem indagações, tendo em vista que a memória sobre as circunstâncias envolvidas nas decisões tomadas vai se perdendo ao longo do tempo, dificultando sobremaneira explicações posteriores”. **Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação** – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. p. 28.

³¹ A respeito do assunto, cita-se o Enunciado nº 10 do Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas das Procuradorias-Gerais dos Estados e do 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.”

³² “Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: [...] b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; [...] § 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes; II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. § 3º O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

atender ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (inciso V, alínea “b”).

62. O § 2º do mesmo artigo dispõe que, nos casos de compras, a aplicação do princípio do parcelamento deve considerar: (i) a viabilidade da divisão do objeto em grupos; (ii) o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e (iii) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. Já o § 3º prevê as hipóteses em que o parcelamento não será adotado, o que deve sempre ser verificado e objeto de manifestação pela área competente da Administração. Cumpre salientar que a decisão acerca do parcelamento envolve análise de questões técnicas e gerenciais específicas, a ser pormenorizada pela unidade contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos. A decisão acerca do parcelamento reflete-se na redação do item 1.2 da minuta padronizada de edital, em que são apresentadas quatro alternativas de redação conforme se trate de licitação dividida em itens, realizada em único item, dividida em grupos, ou realizada em grupo único.

63. O *caput* do artigo 18 da Lei federal 14.133/2021 prevê que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual (PCA). Por esse motivo, o Decreto nº 68.017/2023 estabelece que o ETP deverá estar alinhado com o PCA, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração (artigo 3º, inciso II). Frise-se que, no âmbito do Estado de São Paulo, o plano de contratações anual encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 67.689/2023.

64. ^[chk] Por conseguinte, cabe à autoridade administrativa certificar-se de que a(s) futura(s) contratação(ões) consta(m) do plano de contratações anual ou, em caso negativo, será preciso revisá-lo, nos termos do parágrafo único do artigo 16 do mesmo decreto. Essa revisão deve se dar antes da publicação do edital de licitação, circunstância em que também se demandará prévia retificação do ETP e do Termo de Referência para inclusão de demonstrativo da previsão no PCA³³.

³³ Nesse sentido: “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP - Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 - 06/01/2026, p. 60).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

65. No planejamento da licitação, deve-se atentar também para eventual incidência de **normas especiais ou normas técnicas específicas** (e.g., ABNT etc.) nas hipóteses de registro de preços para futuras aquisições de certas categorias de bens, tais como armamentos, veículos, medicamentos, entre outros, cabendo à Administração observar todas as normas da legislação aplicável ao respectivo caso concreto, bem como o que foi exposto nos itens 6 e 7 deste Parecer Referencial.

66. Segundo o Decreto nº 68.017/2023, o ETP deve ser elaborado **conjuntamente** por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, admitindo-se a possibilidade de as funções de requisitante e de área técnica serem desempenhadas pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado (§1º do artigo 2º c/c inciso III do artigo 3º). Dessa forma, recomenda-se à autoridade competente se certificar de que o ETP do caso concreto foi preparado em conformidade com essa diretriz, lembrando que o artigo 2º, incisos V, VI e VII do mesmo diploma, contempla as definições de requisitante, área técnica e equipe de planejamento da contratação, para fins do aludido decreto³⁴.

67. [chk]Salienta-se, por fim, que o ETP constitui documento de ordem eminentemente técnica, não cabendo ao órgão jurídico realizar análise de seu conteúdo técnico. Recomenda-se que o setor competente da Administração elabore/revise o seu teor de maneira cuidadosa, certificando-se de que está em conformidade com os parâmetros exigidos pela legislação, conforme delineado acima.

V.2 - Análise de riscos (art. 18, X, da Lei federal nº 14.133/2021)

68. [chk]A análise de riscos consiste na identificação dos riscos que a contratação pretendida pode gerar ao interesse público, para a definição de seus métodos de

³⁴ “Artigo 2º. [...] V - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la; VI - 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; VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes 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
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

gerenciamento, ações preventivas e de contingência. Cabe à Administração examinar os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, sendo que essa análise refletirá nas decisões a serem tomadas no procedimento do certame, inclusive no que concerne à definição de regras contratuais específicas.

69. ^[chk]Lembra-se, a esse respeito, que deve ser observada a disciplina estabelecida nos Decretos nº 68.158/2023 e nº 68.159/2023, que tratam, respectivamente, da política de gestão de riscos e da política de governança da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. Assim, é recomendável a apresentação nos autos de documento que contenha a análise de riscos ou elucide a razão pela qual o caso concreto não foi selecionado para ter seus riscos gerenciados, conforme o respectivo processo de gestão de riscos e a política de gestão de riscos³⁵.

70. Salienta-se que o exame da adequação do documento que formaliza a análise de riscos não se insere na competência do órgão jurídico, uma vez que possui caráter eminentemente técnico.

V.3 - Termo de Referência – TR (art. 18, II, da Lei federal nº 14.133/2021)

V.3.1 – Considerações gerais sobre o TR

71. ^[chk]O Termo de Referência, elaborado a partir do ETP, é documento que contém a definição do objeto para o atendimento da necessidade administrativa, devendo

³⁵ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 04): “A análise de riscos de que trata o artigo 18, X, e o artigo 72, I, da LLCA deve constituir documento a ser obrigatoriamente elaborado de forma individualizada para cada processo de contratação, ou pode ser admitida definição de procedimentos e práticas que melhor se adequem ao respectivo processo de gestão de riscos? Cabe ao órgão ou entidade responsável estabelecer, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos, nos termos do Decreto nº 68.159/2023. A análise de riscos constitui uma das etapas do processo de gestão de riscos, orientado pela política de gestão de riscos, nos termos do Decreto nº 68.158/2023. O órgão ou entidade responsável deve realizar a análise de riscos relativos aos seus processos em conformidade com essa disciplina, considerando no gerenciamento dos riscos as suas prioridades com observância da política de gestão de riscos. Então, no que concerne à análise de riscos de que trata o artigo 18, X, e o artigo 72, I, da LLCA, é recomendável a apresentação nos autos de documento que contenha a análise de riscos ou elucide a razão pela qual o caso concreto não foi selecionado para ter seus riscos gerenciados, conforme o respectivo processo de gestão de riscos e a política de gestão de riscos.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

contemplar, no mínimo, os elementos previstos no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei federal nº 14.133/2021:

“Artigo 6º [...]

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária”.*

72. Especificamente em relação a **compras**, o § 1º do art. 40 da Lei federal nº 14.133/2021 prevê informações adicionais que devem ser incluídas no Termo de Referência:

“Art. 40. [...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso". (destacamos)

73. Note-se que, sob a égide das Leis federais nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, diversos aspectos do procedimento licitatório eram tratados no edital ou no instrumento de contrato (como disposições acerca da gestão e fiscalização do ajuste, critérios de medição e pagamento, formas e critérios de seleção do fornecedor), sendo que, com o advento da Lei federal nº 14.133/2021, essas matérias passaram a ser disciplinadas no Termo de Referência. Portanto, **é necessário que as unidades preencham o TR em sua integralidade**, certificando-se, ao elaborar a minuta do instrumento convocatório, de que todas as disposições do documento estão em plena consonância com seus demais anexos.

74. O Decreto nº 68.185/2023 orienta a elaboração do Termo de Referência no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, destacando-se a necessidade de utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (artigo 1º, §1º), bem como de observância aos procedimentos estabelecidos no Manual de Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado (artigo 1º, §2º).

75. ^[chk] Recomenda-se que se **ateste** nos autos dos procedimentos que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021 e atendem aos artigos 2º e 5º do Decreto nº 68.185/2023.

76. ^[chk] Frise-se que deverão ser registrados no Sistema TR Digital os parâmetros e elementos descritivos constantes do art. 6º do Decreto nº 68.185/2023, devendo ser utilizados os **modelos** de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital – SGGD, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado (§3º do mesmo dispositivo).

77. Conforme já ressaltado, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 67.608/2023, é obrigatório que o órgão ou unidade elabore o Termo de Referência a partir do modelo relativo a aquisição de bens disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Estado, como o sítio eletrônico da PGE/SP no campo de “Licitação”³⁶, ou o *toolkit* do Portal de Compras do Estado de São Paulo, no campo de “Concorrência e Pregão Eletrônico”³⁷, adotando-se sua versão mais recente e observando com cuidado as instruções para preenchimento.

78. ^[chk] Vale consignar que, nas hipóteses de licitações por sistema de registro de preços, será necessário promover adaptações no texto do Termo de Referência, em consonância com as orientações para preenchimento da minuta padronizada (como se verifica, por exemplo, dos comentários aos itens 1.1, 1.6, e 10.1 do modelo).

79. ^[chk] 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, lembrando que o documento deverá ser elaborado, **conjuntamente**, por agentes públicos da **área técnica e requisitante** ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação (artigos 4º e 5º do Decreto nº 68.185/2023).

80. ^[chk] O Decreto nº 68.021/2023 instituiu o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, compreendido como ferramenta informatizada de centralização de expertise processual, disponibilizada e gerenciada pela SGGD, com indicação de preços, destinado à padronização de itens a serem contratados e que estarão disponíveis para licitação ou para contratação direta. Após tratar do processo de padronização de itens a serem contratados, o mencionado decreto estabeleceu no parágrafo único de seu artigo 10 que a não utilização do referido catálogo é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação. Esse dispositivo é aplicável às hipóteses em que o objeto a ser licitado já conste de item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização. Logo, no caso de o objeto pretendido já constar de item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização, é este que em regra deverá ser utilizado, nos termos do Decreto nº 68.021/2023, hipótese em que será inaplicável este Parecer Referencial.

³⁶ < <https://www.portalcms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas> >.

³⁷ < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> >.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

81. Nos termos do art. 20 da Lei federal nº 14.133/2021, os itens de consumo adquiridos para suprir demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, sendo vedada a aquisição de **artigos de luxo**, definidos na forma do Decreto nº 67.985/2023, que regulamentou a questão no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

82. ^[chk] Cumpre destacar que o exame das especificações do objeto e suas características foge à competência deste órgão jurídico. Recomenda-se ao(s) setor(es) responsável(is) pela elaboração do Termo de Referência o necessário cuidado na sua especificação e quantificação, certificando-se de que o documento contém a explicitação **clara, precisa e suficiente**³⁸ dos bens a serem adquiridos e das obrigações que serão atribuídas à contratada, de sorte que não restem dúvidas a eventuais interessados quanto à delimitação do objeto do certame.

83. Ressalta-se que são vedadas especificações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório ou que sejam impertinentes ou irrelevantes ao objeto licitado (artigo 9º da LLCA). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondem àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração Pública.

84. Reitera-se ainda a necessidade de verificação de eventual existência de **normas especiais ou normas técnicas específicas** (e.g., ABNT, etc.) a incidir nas hipóteses de registro de preços para futuras aquisições de determinadas categorias de bens, tais como armamentos, veículos, medicamentos, entre outros, cabendo à Administração observar todas as normas da legislação aplicável ao respectivo caso concreto quando da elaboração do Termo de Referência, bem como o que foi exposto nos itens 6 e 7 deste Parecer Referencial.

³⁸ Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União “A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

85. O Termo de Referência deve ser submetido à apreciação da **autoridade competente**, responsável por autorizar as licitações no âmbito do respectivo órgão ou entidade (artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 68.220/2023), para fins de aprovação ou determinação das providências de saneamento que avaliar necessárias.

86. ^[chk]O TR deverá ser divulgado na mesma data de divulgação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, como anexo, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso (artigo 9º do Decreto nº 68.185/2023).

V.3.2 – Vigência dos contratos de aquisição de bens

87. ^[chk]O presente parecer referencial trata exclusivamente de aquisições de bens caracterizadas como **fornecimento por escopo ou não contínuo, isto é**, quando se trata de entrega de bens sem que haja uma demanda de caráter permanente ou prolongado. No que concerne a essas hipóteses, uma vez finalizada a entrega, resolve-se a necessidade que deu ensejo ao contrato. Nesses casos, o prazo de vigência é disciplinado pela regra geral do artigo 105 da Lei federal nº 14.133/2021, devendo ser fixado de maneira suficiente para contemplar a entrega do objeto e a adoção das demais providências exigidas pelo ajuste, com observância, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, da disponibilidade de créditos orçamentários, bem como previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. Reitera-se que, nesses casos, se a contratação ultrapassar o exercício financeiro em que for realizada, será necessária previsão no plano plurianual ou, na hipótese de se tratar de ano de encerramento do plano plurianual, até aprovação do plano plurianual subsequente, previsão na proposta de plano plurianual, por força do art. 105 da Lei federal nº 14.133/2021 e da orientação firmada nos Pareceres Subg. Cons. nº 173/2006 e PA nº 257/2007.

88. Cabe à Administração especificar, no Termo de Referência, o prazo de vigência do contrato, em conformidade com a disciplina anteriormente exposta, lembrando que a presente orientação referencial **não** se aplica aos casos em que o objeto da contratação se caracterizar como fornecimento contínuo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

V.3.3 – Subcontratação

89. O art. 122 da Lei federal nº 14.133/2021³⁹ prevê que, na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. A fixação desse limite deve ser razoável, justificada, sem abranger a parcela principal do objeto, levando-se em conta, dentre outros aspectos, exemplos de licitações anteriores.

90. [chk] A escolha por admitir ou não a subcontratação parcial do objeto contratual deve constar do Termo de Referência, nos termos indicados pela minuta padronizada. Caso a Administração opte por permiti-la, deve-se apresentar as devidas justificativas nos autos e estabelecer o detalhamento de suas regras no instrumento de contrato.

91. Aponta-se que o § 3º do referido artigo 122 veda a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta se enquadrarem nas hipóteses que especificou. Essa vedação contribui para evitar potencial conflito de interesses, devendo constar expressamente da cláusula quarta da minuta de contrato (conforme estrutura de texto sugerida na minuta padronizada correspondente), caso seja admitida a subcontratação parcial do objeto.

³⁹ “Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. § 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente. § 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação. § 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

V.3.4 – Indicação ou vedação de marca, modelo ou produto

92. ^[chk] Como regra geral em licitações, não deve haver a indicação prévia de marcas, modelos ou produtos especificados, em razão do princípio da competitividade (artigo 5º da LLCA). Nada obstante, essa regra pode ser excepcionada por meio de decisão fundamentada, a partir do delineamento constante do ETP, nas hipóteses descritas no artigo 41, inciso I, da Lei federal nº 14.133/2021:

“Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

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

93. Ainda sobre **indicação** de marca, também deve ser considerada a vedação do artigo 40, §3º, da LLCA, que, ao tratar do parcelamento, destaca sua inadequação quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo. Quando necessária a indicação de marca como referência de qualidade ou facilitação da descrição do objeto, é recomendável que esta seja seguida das expressões “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade”, devendo, nessa hipótese, o produto ser efetivamente aceito e sem restrições pela Administração.

94. Por sua vez, o artigo 41, inciso III, da Lei federal nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de a Administração **vedar** a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, for comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual. Nessas hipóteses, as razões para a vedação devem



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ser apresentadas no Estudo Técnico Preliminar, inclusive, se for o caso, com citação de trechos do processo administrativo em que se concluiu pela vedação.

V.3.5 – Amostras, prova de conceito, protótipos

95. De acordo com o §3º do artigo 17 da LLCA, o órgão ou entidade licitante poderá, **em relação ao licitante provisoriamente vencedor**, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no Termo de Referência. Essas ferramentas também encontram previsão no artigo 41, inciso II, e artigo 42, §2º, da mesma lei, no que concerne a compras.

96. ^[chk] A exigência de prova de conceito, amostra, protótipo, testes e outras formas de avaliação de conformidade do objeto deve ser vista com cautela, tratando-se de **medida excepcional**⁴⁰. Eventual previsão nesse sentido deve ser ponderada pela Administração à luz do caso concreto, mediante justificativa que deve constar do ETP.

97. Caberá ao Termo de Referência disciplinar a forma como essa etapa ocorrerá, bem como os critérios a serem adotados para a avaliação. Especificamente com

⁴⁰ Segundo a lição da doutrina: “[...] a Administração deve agir com prudência e moderação ao exigir em seus editais a apresentação de amostras ou a realização de provas de conceito. Isso porque, muitas vezes, a apresentação de amostras ou a realização de provas de conceito é algo inútil. Noutras vezes, também ocorre que a fabricação da amostra demanda tempo e envolve altos custos, que acabam por restringir, substancialmente, a competitividade. **Nessa linha, a amostra deve ser exigida preferencialmente para produtos industrializados, produzidos em larga escala de modo homogêneo, sem que a apresentação dela gere ônus excessivo ao fabricante ou ao comerciante.** Além disso, cumpre ponderar que a análise das amostras e da prova de conceito **não é algo subjetivo**. O edital deve prescrever todos os critérios e condições para que dado bem submetido à avaliação seja aprovado. Essa avaliação não deve se dar em razão do gosto pessoal, do sabor dos agentes administrativos. Relacionado a esse ponto, também é importante destacar que a Administração deve dispor de pessoas especializadas para a análise das amostras e provas de conceito, que tenham conhecimento técnico suficiente para julgar as especificidades das propostas apresentadas. Nessa direção, se a Administração sentir dificuldade em analisar as amostras e provas de conceito, ela pode terceirizar a análise, na forma prevista no §3º do artigo 42 da Lei n. 14.133/2021 em favor de ‘instituição com reputação ético-profissional na especialidade do objeto, previamente indicada no edital’ [...]”. (destacamos). NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 778.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

relação às amostras, é recomendável que a Administração observe as seguintes diretrizes traçadas pelas Cortes de Contas⁴¹:

- a) Os critérios de avaliação devem ser fixados de **modo objetivo**, afastando qualquer escolha subjetiva por parte do pregoeiro e sua equipe de apoio (TCU, Acórdão nº 1291/2011-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti);
- b) O prazo fixado para a apresentação das amostras deve ser **razoável** (TCU, Acórdão nº 6638/2015-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas);
- c) A exigência de amostras é desnecessária quando a descrição contida no edital for suficiente à perfeita compreensão do objeto pelo licitante (TCU, Acórdão nº 529/2013-Plenário, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira);
- d) As amostras não podem ser personalizadas ou conter requisitos específicos que causem restrição indevida à competitividade do certame (TCE/SP, TC nº 040460/026/11, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues; e TC nº 025234/026/11, Rel. Cons. Renato Martins Costa).

V.3.6 – Garantia da proposta, da contratação e do produto

98. A Lei federal nº 14.133/2021 estabelece regramentos específicos para a (i) garantia de proposta, a (ii) garantia da contratação e a (iii) garantia do produto.

99. ^[chk] A **garantia da proposta**, prevista no artigo 58 da LLCA⁴², deve ser comprovada no momento do envio das propostas e não pode ser superior a 1% do valor

⁴¹ Muito embora as decisões se refiram a procedimentos regidos pelas Leis federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002, é prudente que a Administração observe essas diretrizes nas licitações sob a égide da Lei federal nº 14.133/2021, diante da semelhança entre as hipóteses em exame.

⁴² “Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

estimado da contratação, caracterizando-se como um requisito de “pré-habilitação”. Diante do potencial de restrição à competitividade do certame, a decisão por exigir garantia de proposta deve ser devidamente fundamentada na fase preparatória. Para a previsão de exigência de garantia da proposta em pregão a ser realizado pelo sistema Compras.gov.br, é preciso ainda que a Administração se certifique de que já foi disponibilizada no sistema funcionalidade adequada para esse fim.

100. ^[chk] Já a **garantia da contratação** encontra-se disciplinada nos artigos 96 e seguintes da Lei federal nº 14.133/2021⁴³, sendo exigida como condição para a celebração do contrato e tem por escopo assegurar que o contratado cumpra integralmente as obrigações acordadas. A escolha pela exigência de garantia da contratação está compreendida na discricionariedade da Administração, sendo necessário que a decisão por incluir ou não essa previsão no certame seja justificada nos autos, a partir das demonstrações do Estudo Técnico Preliminar. Note-se que, conforme indicado no modelo disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais, o Termo de Referência deve indicar se a contratação exigirá garantia ou não, sendo que o percentual e demais condições serão descritas no instrumento contratual.

101. Na hipótese de exigência da garantia da contratação, vale pontuar que:

(a) a Administração poderá optar por exigí-la anteriormente à celebração do contrato, mediante justificativa fundamentada nos autos do processo, observância das instruções das minutas padronizadas, e definição no Edital da licitação de prazo de convocação do

poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. § 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação. § 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação. § 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei”.

⁴³ “Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia; II - seguro-garantia; III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil. IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total. § 2º Na hipótese de suspensão do contrato por ordem ou inadimplemento da Administração, o contratado ficará desobrigado de renovar a garantia ou de endossar a apólice de seguro até a ordem de reinício da execução ou o adimplemento pela Administração. § 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

fornecedor para formalização da contratação que seja igual ou superior a 1 mês (conforme o § 3º do art. 96 da Lei federal nº 14.133/2021); (b) caso a formalização da contratação ocorra por meio de instrumento diverso do termo de contrato (por exemplo, emissão de **nota de empenho**) na forma do artigo 95 da LLCA, será preciso que a disciplina acerca da exigência de garantia de execução contratual que consta do modelo de minuta de contrato correspondente seja incluída no Termo de Referência ou no instrumento substitutivo do termo de contrato que comporão a documentação da contratação no caso concreto, seguindo as orientações dos comentários da minuta padronizada de TR.

102. ^[chk] Por último, o inciso III do §1º do artigo 40 da LLCA, ao estabelecer que o Termo de Referência de compras deve contemplar a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, refere-se à **garantia do produto**. Fica a critério da Administração definir se será exigida essa garantia dos bens, complementar à garantia legal, mediante a devida fundamentação. Recomenda-se que a definição das condições e prazos da garantia esteja em consonância com o praticado no mercado, considerando as particularidades do produto.

103. A minuta padronizada de TR apresenta mais de uma alternativa de redação para a previsão de garantia do produto, a depender se o bem se enquadra como material de consumo ou bem permanente, o que se recomenda seja verificado pela unidade administrativa. Ressalte-se que, desde que fundamentado no ETP, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, nos termos do §4º do artigo 40 da Lei federal nº 14.133/2021.

V.3.7 – Requisitos de habilitação

104. ^[chk] O artigo 62 da LLCA prevê que a habilitação é a fase do certame em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto licitatório, dividindo-se em: (a) jurídica; (b) técnica; (c) fiscal, social e trabalhista; e (d) econômico-financeira.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

105. A seu turno, o artigo 63 da Lei federal nº 14.133/2021 estabelece que, na fase de habilitação das licitações, serão observadas as seguintes disposições: (i) poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei; (ii) será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento; (iii) serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado; (iv) será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

106. Com relação a este último inciso (iv) do item anterior, cabe recomendar atenção para que não seja inabilitado de pronto licitante que não preencha o percentual mínimo definido no artigo 93 da Lei federal nº 8.213/1991, pois nesses casos, deve-se primeiro efetuar diligência para que se verifique se não se trata de hipótese em que comprovadamente a não ocupação dos cargos decorra exclusivamente de razões alheias à vontade do fornecedor, não obstante o fornecedor esteja empreendendo esforços para preenchimento do percentual legal de cargos. Caso o resultado da diligência comprove que a impossibilidade se dá por causas alheias à vontade do licitante, ele poderá ser habilitado, justificadamente⁴⁴.

107. O modelo de TR para aquisição de bens decorrente de licitação disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais do Estado detalha as exigências de habilitação em tópico atinente à forma e critérios de seleção do fornecedor. Com relação aos requisitos mais comuns a todo procedimento licitatório (habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, certidão negativa de insolvência ou falência), cujos trechos não foram destacados com campos editáveis no modelo padronizado, recomenda-se que a Administração mantenha seus dispositivos, observando cuidadosamente as instruções de preenchimento do modelo,

⁴⁴ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP - Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 31).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ressalvada a hipótese de o caso concreto não se enquadrar no campo de aplicação deste parecer referencial, conforme consta dos itens 6 e 7 deste opinativo.

108. No que toca à habilitação fiscal, consta da minuta padronizada a orientação no sentido de que a Administração deve exigir apenas a comprovação dos tributos incidentes sobre o objeto da contratação pretendida, abstendo-se de exigir aqueles que não guardem pertinência com o certame licitatório. Nesse passo, recomenda-se que sejam observadas as instruções de preenchimento da minuta-padrão, utilizando-se o campo editável para adequação da redação às especificidades do certame, levando em consideração a necessidade de limitar a exigência aos tributos incidentes sobre o objeto da contratação pretendida.

109. Por sua vez, quanto à qualificação técnica e econômico-financeira, convém alertar que exigências demasiadas desses requisitos podem restringir indevidamente a competitividade do certame (artigo 5º da LLCA). Assim, a Administração deverá realizar um exame crítico quanto à adequação e necessidade de cada requisito, sempre à luz das circunstâncias do caso concreto - como o vulto e/ou complexidade do objeto do certame, por exemplo. As razões para a eventual cobrança desses requisitos devem ser demonstradas no ETP e justificadas de maneira clara na fase preparatória (artigo 18, inciso IX, da LLCA).

110. O artigo 67 da Lei federal nº 14.133/2021 não prevê, de modo expresse, a qualificação técnico-operacional para os casos de aquisição de bens, o que pode ensejar divergência interpretativa. A esse respeito, a minuta padronizada de TR para aquisição de bens decorrente de licitação pondera que, em aquisições, a inclusão de requisitos de habilitação técnica tem sido considerada medida excepcional. O documento contempla a possibilidade de exigência de requisito de qualificação técnico-operacional, desde que mediante justificativa prévia nos autos do processo, perfilhando o entendimento de que aquela disposição legal não constitui óbice a referida exigência, quando justificada.

111. Seguindo essa linha interpretativa, ou seja, de que é possível exigir requisito de qualificação técnico-operacional para aquisição de bens, destaca-se a existência



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

de entendimento doutrinário⁴⁵, de enunciado do Fórum Nacional das Consultorias Jurídica das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – FONACON⁴⁶, assim como de **precedente do TCE/SP**⁴⁷.

112. ^[chk] Assim, diante da excepcionalidade da medida, é recomendável que a Administração apresente **robusta justificativa** caso decida incluir exigência de qualificação técnica para habilitação dos licitantes no certame visando a constituição de registro de preços para aquisição de bens, observando a redação da minuta padronizada de TR, suas instruções de utilização, e as demais condicionantes previstas nos parágrafos do artigo 67 da Lei federal nº 14.133/2021.

113. Por sua vez, o artigo 69 da LLCA estabelece que a **qualificação 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

⁴⁵ “De fato, não parece que a exclusão intencional do texto da Lei nº 14.133, de 2021, da possibilidade de exigir prova de qualificação técnico-operacional nas compras seria consentânea ou admissível à luz do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que, ao estabelecer o princípio licitatório, prevê que, assim como as obras, serviços e alienações, também as compras devem ser contratadas ‘mediante processo de licitação pública [...] o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações’”. BOAVENTURA SANTOS, Caroline Marinho. In: **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 comentada por Advogados Públicos**. Leandro Sarai (org.). 4ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. p. 891.

⁴⁶ Enunciado nº 17: “A exigência de documentação que demonstre qualificação técnico-operacional de que trata o inciso II do caput do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 poderá, excepcionalmente, ser efetuada em licitações para aquisição de bens, de forma justificada, em razão das peculiaridades de cada caso concreto”.

⁴⁷ De acordo com o Despacho de 10/12/2025 no Processo nº 00022730.989.25-8, do Conselheiro Dimas Ramalho (transcrição parcial):

“**2.6.** Em relação ao questionamento sobre a legalidade da requisição de atestados de capacidade técnica em licitações destinadas ao fornecimento de bens, memoro que a deliberação tomada por este Plenário na sessão de 02/04/2025 no âmbito do julgamento do TC 000514.989.25-0 acolheu a respeitável corrente de interpretação sistemática apresentada pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa que, em linhas gerais, reconhece no artigo 62 da Lei nº 14.133/2021 a presença do **objetivo finalístico da habilitação** do qual igualmente dispõe o caput do artigo 69 do mesmo diploma legal, qual seja, a demonstração da capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação.

A tese consignada no voto revisor de Sua Excelência expõe que *‘a prevalência da tese da vedação implícita à exigência de atestados de fornecimentos anteriores como requisito de qualificação técnica em licitações destinadas ao fornecimento de bens implicaria impasse operacional criado pela própria Lei, o que não se pode admitir’*.

E propôs a diretriz de que *‘os requisitos de qualificação técnica em licitações voltadas ao fornecimento de bens devem guardar relação com as peculiaridades do objeto do certame, sempre subordinados a uma utilidade real’*.

O diligente voto ainda leciona que *‘a Administração, ao estabelecer requisitos de qualificação técnica em contratos de fornecimento, deve demonstrar a pertinência de tal exigência com as peculiaridades do objeto a ser contratado, não podendo formular requisitos desprovidos de razoabilidade ou que não guardem nexo causal com a execução do futuro contrato’*.”

No mesmo sentido, acórdão do Plenário em TC-008635.989.25-4, Rel. Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, j. em 10/09/2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório. O §4º do mesmo dispositivo prevê que a Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação. Já o §5º veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

114. De toda sorte, eventual previsão de qualificação econômico-financeira que se encontra nos campos editáveis da minuta padronizada de TR deverá ser justificada nos autos, considerando o vulto e as características da contratação (por exemplo, a sua complexidade).

V.4 - Pesquisa de preços (art. 18, inciso IV, c/c art. 23 da Lei federal nº 14.133/2021)

115. ^[chk] A Lei federal nº 14.133/2021 determina em seu artigo 18, inciso IV, que a fase preparatória deve abordar a questão relacionada ao “*orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação*”. Estabelece também os critérios para definição do valor estimado no artigo 23. O § 1º do artigo citado foi regulamentado no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 67.888/2023, cujas disposições devem ser estritamente observadas pelo setor responsável pela pesquisa.

116. Na definição do valor estimado, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, com observância da potencial economia de escala e das peculiaridades do local de execução do objeto (artigo 2º do Decreto nº 67.888/2023).

117. O *caput* do art. 3º do decreto elenca os parâmetros que devem ser utilizados para a aferição do melhor preço estimado, sendo que os parágrafos deste dispositivo contemplam elementos e condições que devem ser observados ao se adotar os referidos parâmetros. Os parâmetros podem ser sistematizados da seguinte maneira:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

- a) O parâmetro do **inciso I** é a “*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*”. O §2º do art. 3º determina que, na hipótese de uso desse parâmetro, as contratações pesquisadas deverão estar, **preferencialmente**, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital;
- b) O **inciso II** prevê como parâmetro as “*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*”;
- c) O parâmetro do **inciso III** consiste em “*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*”. O §3º do mesmo dispositivo dispõe que, quando a pesquisa for realizada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, devem ser 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; c) data e hora do acesso; d)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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). Portanto, caso a Administração pretenda se valer da **pesquisa em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo**, deve cuidar para que os requisitos do §3º sejam integralmente observados, demonstrando o atendimento de cada um deles nos autos;

- d) Já o **inciso IV** prevê como parâmetro a *“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**”*. O § 4º determina que a pesquisa direta com fornecedores deverá observar, 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 art. 2º do 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 do art. 3º. Dessa forma, caso a unidade utilize a **pesquisa direta com fornecedores**, devem ser observados todos os elementos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

formais do §4º, devendo ser demonstrado e certificado nos autos o atendimento de cada um deles;

- e) Por fim, o parâmetro do **inciso V** é a “*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*”.

118. O § 1º do mesmo dispositivo prevê que inexistente priorização entre esses parâmetros, 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. Nada obstante, é sempre recomendável que a unidade justifique o parâmetro escolhido no caso concreto.

119. ^[chk]É importante que os responsáveis pela pesquisa de preços se atentem a todas as **condicionantes** previstas na descrição de cada um dos parâmetros elencados nos incisos do *caput* do art. 3º, em especial o prazo máximo de antecedência em relação à publicação do edital. **Apenas em caráter excepcional, o §6º do mesmo dispositivo admite a utilização de dados fora dos prazos estipulados nos incisos, desde que devidamente justificada nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.**

120. ^[chk]Segundo o artigo 4º do Decreto nº 67.888/2023, para definição do valor estimado, podem ser utilizados a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o artigo 3º, desconsiderados, previamente ao cálculo, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

121. Excepcionalmente, mediante justificativa nos autos pelo agente público responsável e aprovado pela autoridade competente, será admitida a determinação do preço estimado com menos de três preços coletados na etapa de orçamentação (§5º do artigo 4º do mesmo diploma).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

122. Por sua vez, o artigo 7º do Decreto nº 67.888/2023⁴⁸ elenca os requisitos que devem constar do documento que formaliza o valor estimado, os quais deverão ser observados pela Administração, destacando-se a necessidade de justificativa para o método matemático utilizado e de justificativa da escolha dos fornecedores, em caso de pesquisa direta.

123. ^[chk]Cabe à Administração **avaliar de forma crítica**⁴⁹ os preços coletados na pesquisa, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados. Para a desconsideração dos preços entendidos como inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo. O resultado da pesquisa deverá ser consolidado e subscrito pelo agente público responsável, o qual deve certificar-se de que as especificações técnicas do bem ou serviço cotado correspondem fielmente ao objeto que se pretende contratar (artigo 4º, §§ 3º, 4º e 6º, do Decreto nº 67.888/2023).

124. Muito embora seja possível se valer de relatórios emitidos no sistema “compras.gov” para a realização da pesquisa de preços, é de cautela que sempre se junte ao procedimento **manifestação específica do setor que realizou a pesquisa**, esclarecendo e justificando o parâmetro do art. 3º do Decreto nº 67.888/2023 que foi utilizado no caso concreto, bem como o método matemático escolhido (art. 4º do mesmo decreto). Na oportunidade, é recomendável que o setor também certifique expressamente o atendimento integral das disposições do Decreto nº 67.888/2023, a fim de se evitar eventuais questionamentos futuros quanto à idoneidade da pesquisa.

125. ^[chk]De todo modo, cumpre salientar que a verificação da razoabilidade dos dados fornecidos e sua compatibilidade com os preços praticados no

⁴⁸ “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 suporte; VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do artigo 3º”.

⁴⁹ 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
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

mercado é de competência da Administração, não cabendo ao órgão jurídico esse exame, por sua natureza técnica.

126. O artigo 18, inciso XI, da Lei federal 14.133/2021 prevê que deve constar da fase preparatória do certame a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação. Nesse aspecto, o artigo 6º do Decreto nº 67.888/2023 estabelece que *“(d)esde que justificado, o valor 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, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto incidente sobre o valor estimado”*. Portanto, recomenda-se que a Administração deixe claro nos autos se o valor estimado da contratação será sigiloso ou não, justificando eventual deliberação no sentido de lhe conferir caráter sigiloso. Lembre-se que, na hipótese de se adotar o critério do maior desconto, o preço máximo aceitável deverá constar do edital da licitação (artigo 24, parágrafo único, LLCA).

V.5 - Motivação circunstanciada das condições do edital (art. 18, IX, da Lei federal nº 14.133/2021)

127. ^[chk]O inciso IX do artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória da licitação deve contar com *“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”*.

128. Como se percebe, o rol de condições do edital elencadas no inciso é exemplificativo, havendo outros aspectos do procedimento licitatório que também demandam justificativas (ou a aprovação expressa delas) por parte da autoridade. Assim, é **recomendável** que a autoridade competente emita **despacho autorizador** do certame, analisando criticamente os principais pontos da licitação, bem como que constem dos autos justificativas para as escolhas da Administração à luz das circunstâncias do caso concreto.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A título ilustrativo, sugere-se que a deliberação da autoridade e a documentação em que ela se fundamente, consideradas em conjunto, contemplem, **no mínimo**, os seguintes pontos:

- a) Autorização para a abertura do certame;
- b) Justificativa para a contratação;
- c) Aprovação do Termo de Referência;
- d) Declaração de enquadramento dos bens nos termos do §1º do art. 4º do Decreto nº 67.985/2023 (que veda a aquisição de bens de luxo no âmbito estadual);
- e) Definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e das condições de recebimento (art. 18, inciso III), lembrando que a exigência ou não de garantia deve ser justificada;
- f) Definição do regime de fornecimento dos bens (art. 18, inciso VII);
- g) Definição da modalidade de licitação, do critério de julgamento e do modo de disputa, demonstrando-se 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 (art. 18, inciso VIII);
- h) Motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de (h.1) **qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de (h.2) **qualificação econômico-financeira**; e (h.3) justificativa das regras pertinentes à participação de **empresas em consórcio** (art. 18, inciso IX);
- i) Motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observando o art. 24 da Lei federal nº 14.133/2021 (art. 18, inciso XI);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

- j) Manifestação quanto à destinação exclusiva ou divisão de cotas para ME, EPP e Equiparadas de itens ou grupos do certame, justificando eventual afastamento do regime diferenciado à luz do art. 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006;
- k) Designação do pregoeiro e da equipe de apoio, certificando-se de que os agentes atendem aos requisitos do Decreto nº 68.220/2023 e não incidem nas vedações dos arts. 4º e 5º do mesmo decreto e do art. 9º da Lei federal nº 14.133/2021.

129. ^[chk]É certo que não é obrigatório justificar todos os dispositivos do edital, sob pena de transformar o processo licitatório “num caderno sem fim de justificativas”⁵⁰. No entanto, os aspectos da fase preparatória ou do instrumento convocatório que refletem **decisões discricionárias** da Administração ou com o potencial de restringir o universo de participantes do certame, devem ser objeto da manifestação da autoridade competente, apresentando-se nos autos documentação contendo as justificativas pertinentes ao caso concreto. Isso para que seja possível identificar, de maneira clara, os motivos que embasaram cada escolha administrativa do processo, resguardando-se a autoridade de eventuais questionamentos quanto ao planejamento ou mesmo a direcionamentos da licitação.

⁵⁰ Ao comentar o inciso IX do art. 18 da Lei federal nº 14.133/2021, Joel de Menezes Niebuhr pontua que: “O dispositivo supracitado deve ser interpretado com cautela, sob pena de transformar o processo de licitação pública num caderno sem fim de justificativas. Imagine-se se os requisitos de habitação devessem ser justificados, um por um; as especificidades do objeto, uma por uma; e, o que é mais absurdo, as cláusulas da minuta do contrato, uma por uma. Suponha-se um contrato com cinquenta cláusulas. A Administração já não faria outra coisa senão justificativas. Cada edital demoraria meses para ser lançado, aguardando tão só as justificativas. O intento em exigir tais justificativas consiste em evitar o direcionamento de editais, o que costuma ocorrer em razão da disposição de cláusulas arbitrárias, especialmente no que tange ao objeto do certame e às exigências de habilitação. A necessidade de justificar as definições requeridas no IX do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 é um modo para controlá-las, na medida em que se deverá apontar quais os pressupostos de fato ou quais as circunstâncias que levaram a Administração a tomar tal ou qual postura. Então, partindo-se desse pressuposto, devem ser justificadas somente as cláusulas que estabeleçam limites à competição, que excluam a participação de pessoas virtualmente interessadas na licitação. Ocorre que muitas definições contidas no edital são eminentemente discricionárias, isto é, a autoridade competente é quem decide se vai realizá-las ou não e em qual medida. E, além disso, elas são fundamentais para determinar a participação dos interessados. Essas exigências, sim, precisam ser justificadas, sendo que o legislador enfatizou algumas que considera mais sensíveis: de qualificação técnica, especialmente as partes de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, de qualificação econômico-financeira, critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas e justificativa das regras pertinentes à participação de consórcio”. NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 523.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

130. Vale anotar, outrossim, que não são raras as ocasiões em que os expedientes submetidos ao órgão consultivo contemplam deliberação da autoridade com a transcrição literal de praticamente todos os dispositivos do edital. Tal medida não está de acordo com as melhores práticas administrativas, devendo ser evitada, cabendo reiterar a necessidade de que a autoridade apresente **justificativas concretas** em sua deliberação ou indique a documentação juntada aos autos que contém as justificativas correspondentes.

V.6 - Edital da licitação (art. 18, V e VI, da Lei federal nº 14.133/2021)

131. ^[chk]O artigo 25 da Lei federal nº 14.133/2021 relaciona os requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes, nas situações em que o objeto assim permitir.

132. No âmbito do Estado de São Paulo, recomenda-se que a Administração utilize a **versão mais recente** da minuta-padrão de edital disponibilizada nos sítios eletrônicos oficiais do Estado, tais como o sítio da PGE/SP no campo “Licitação”⁵¹, e o *toolkit*⁵² do Portal de Compras do Estado, no campo “Concorrência e Pregão Eletrônico”, selecionando a opção do **pregão**. Conforme registrado em comentário do instrumento, essas minutas foram objeto de análise técnica pela Subsecretaria de Gestão, da Secretaria de Gestão e Governo Digital, e de exame jurídico pela PGE/SP.

133. Sugere-se que as unidades observem com cuidado todas as instruções de preenchimento da minuta, sejam os comentários inseridos no corpo ou ao lado de seu texto. Devem ser **excluídas as notas explicativas** (em vermelho), cabendo à origem verificar se é o caso de incluir os dispositivos sugeridos, mas sempre suprimindo os comentários do corpo do texto.

134. ^[chk]A unidade deve se atentar para, conforme se verifique a sua aplicabilidade ao caso concreto, incluir no edital as disposições da minuta-padrão específicas para as hipóteses de sistema de registro de preços, que foram destacadas no modelo com a

⁵¹ < <https://www.portalcms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas>>.

⁵² < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/>>.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

cor turquesa, para facilitar sua identificação (como os itens de nº 2.2, 5.1.4, 5.2.1, 6.22.1, 6.22.2, 9.2 a 9.6, 10.2 a 10.5, 12.21 e 14.16.9).

135. ^[chk]É recomendável, outrossim, que a Administração não modifique ou suprima, salvo se justificado⁵³, o texto padronizado da minuta do instrumento convocatório. Já os trechos destacados em vermelho devem ser selecionados ou suprimidos em conformidade com suas instruções e com as circunstâncias do caso concreto.

136. Caso sobrevenham minutas padronizadas de editais com formatação distinta das atuais, podem ser encaminhadas à Consultoria Jurídica respectiva as eventuais dúvidas de ordem jurídica envolvendo seu adequado preenchimento.

137. ^[chk]Vale recordar que o artigo 9º da Lei federal nº 14.133/2021 veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas (inciso I, alínea “a”). Também não é permitido que se estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato (inciso I, alíneas “b” e “c”).

138. O agente público não poderá, outrossim, estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do artigo 9º.

⁵³ Nessa hipótese de exceção justificada, o caso concreto não se enquadrará no campo de aplicação deste parecer referencial, conforme referido no item 6 deste opinativo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

V.6.1 – Tratamento diferenciado a microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e equiparadas

139. [chk]O artigo 4º da Lei federal nº 14.133/2021⁵⁴ expressamente determina a aplicação das disposições constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006 às licitações e contratos por ela regidos. Assim, a Administração deve avaliar a possibilidade e, **em caso de preenchimento dos respectivos pressupostos, fazer constar do Termo de Referência** eventual aplicação de cota reservada e/ou licitação exclusiva a microempresas, empresas de pequeno porte ou equiparadas, nos termos da Lei Complementar federal nº 123/2006. Caso se apresente qualquer uma das hipóteses do artigo 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006⁵⁵ (que afastam a aplicação do tratamento diferenciado), deverá a Administração apresentar as **justificativas cabíveis**, sempre de acordo com as circunstâncias do caso concreto.

140. Vale registrar que o §2º do artigo 4º da Lei federal nº 14.133/2021 prevê que a obtenção de benefícios a que se refere o *caput* do dispositivo 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

⁵⁴ “Artigo 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte. § 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação. § 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo”.

⁵⁵ “Artigo 49. Não se aplica o disposto nos artigos 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I - (Revogado pelo artigo 16 da Lei Complementar nº 147, de 2014). 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 artigos 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 artigo 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 artigo 48. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação. Já o §3º estabelece que, nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o **valor anual do contrato** na aplicação dos limites previstos nos demais parágrafos.

141. Veja-se que, quando a licitação apresentar objeto dividido em itens ou grupos visando a contratações distintas, o que é comum em aquisições, deve-se verificar o valor de cada item ou grupo que resultará em contratações distintas⁵⁶ para fins de enquadramento na exclusividade prevista no inciso I do art. 48 ou na cota de até 25% do inciso III. Vale dizer, a aferição do limite de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deve ocorrer para cada item ou grupo que resultará em uma contratação distinta, conferindo-se tratamento distinto a depender do valor de cada um deles.

142. Usufruem do mesmo tratamento diferenciado das ME e EPP, o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e o microempreendedor individual (MEI), conforme determinam o art. 3º-A e art. 18-E da Lei Complementar federal nº 123/2006, bem como as sociedades cooperativas que atendam ao disposto no art. 34 da Lei federal nº 11.488/2007 c/c art. 16 da Lei federal nº 14.133/2021.

143. A respeito do tema, a cartilha⁵⁷ da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral sobre a aplicação da Lei federal nº 14.133/2021 esclareceu os seguintes pontos que podem gerar dúvidas:

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

⁵⁶ Assim constou do Parecer SUBG-CONS nº 151/2017: “22.2. É curial a afirmação de que as licitações adjudicadas por item ou por lote são independentes entre si, correspondendo a vários certames distintos em um mesmo e único processo licitatório. Como a sessão pública para cada item ou lote é autônoma, os resultados das fases de julgamento e habilitação também podem ser diferentes, dando origem, potencialmente, à celebração de tantos contratos quantos forem os fornecedores vencedores”.

⁵⁷ “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP - Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, pp. 50/55).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Nas licitações com fundamento na LLCA em que haja a divisão do objeto em itens ou grupos, o que deverá ser considerado para definição se a hipótese supera o limite estabelecido nos §§ 1º e 3º do artigo 4º da LLCA para incidência de tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Para definição do limite estabelecido nos §§ 1º e 3º do artigo 4º da LLCA, deve ser considerado o que será adjudicado a cada licitante vencedor. Assim, se a totalidade do objeto será adjudicada a um licitante vencedor (objeto composto por item único ou grupo único), deverá ser considerado o valor estimado da totalidade do objeto para definição se a hipótese supera o limite estabelecido nos §§ 1º e 3º do artigo 4º da LLCA para incidência de tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas. Por outro lado, se diferentes itens ou diferentes grupos serão adjudicados a licitantes vencedores de disputas distintas (objeto composto por itens ou por grupos, respectivamente), deverá ser considerado o valor estimado da respectiva parcela (item ou grupo) a ser disputada para definição se a hipótese supera o limite estabelecido nos §§ 1º e 3º do artigo 4º da LLCA para incidência de tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas.

Nas licitações em que haverá adjudicação de item com valor estimado (considerando 1 ano de vigência contratual se por prazo superior) igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00, mas superior a R\$ 80.000,00, haverá tratamento diferenciado para ME, EPP ou equiparadas? Sim. Nesse caso, haverá participação ampla, com tratamento diferenciado para ME, EPP e equiparadas quanto a regras de adiamento da exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista e de preferência em caso de empate ficto. Isso se dá nos termos do art. 4º, § 1º, e § 3º, da LLCA, c/c arts. 3º e 42 a 49 da Lei Complementar federal nº 123/2006.

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

[...]

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

exigência de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, sem empate ficto, em relação à cota de participação exclusiva”.

144. Dessa forma, será necessário definir no edital as regras concernentes ao tratamento favorecido para microempresas, empresas de pequeno porte e equiparadas, a partir do valor estimado para cada item ou grupo da licitação, conforme as orientações transcritas acima.

V.6.2 – Participação de sociedades cooperativas e de pessoas jurídicas em consórcio

145. ^[chk]A participação de sociedades cooperativas em licitações regidas pela Lei federal nº 14.133/2021 é disciplinada em seu artigo 16, que assim dispõe:

“Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação”.

146. ^[chk]Recorda-se que, em conformidade com a orientação institucional da PGE/SP⁵⁸, a regra é a admissão da participação de cooperativas em licitações⁵⁹, excetuadas as hipóteses em que haja vedação específica na legislação setorial aplicável ao objeto a ser contratado, e as hipóteses em que se verifique, a partir do exame das circunstâncias do caso concreto, incompatibilidade entre as condições do objeto que será

⁵⁸ Cf. Parecer SubG-Cons nº 72/2020, proferido à luz da lei de licitações anterior.

⁵⁹ Regra que decorre do disposto na alínea “a” do inciso I do artigo 9º e no artigo 16 da Lei federal nº 14.133/2021, e no § 2º do artigo 10 da Lei federal nº 12.690/2012.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

licitado e as características do trabalho em cooperativa. Assim, é importante que a Administração decida fundamentadamente se será permitida ou vedada a participação de cooperativas na licitação, à luz das circunstâncias do caso concreto e do que foi anteriormente exposto, lembrando que essa definição deve ser incluída no edital do certame, em conformidade com as instruções da minuta padronizada.

147. Por sua vez, o artigo 15 da LLCA prevê que, em regra, deve ser permitida a participação de empresas reunidas em **consórcio**. Excepcionalmente, desde que devidamente justificado no processo, é possível vedar essa participação. Portanto, é necessário avaliar, caso a caso, se a participação de empresas em consórcio acarreta ou não a ampliação da competitividade do certame, ressaltando-se que, na hipótese de se escolher por vedar a possibilidade de consórcio, devem ser apresentadas as justificativas que motivam essa decisão.

V.6.3 - Formalização do ajuste – termo de contrato ou outro instrumento (art. 18, inciso VI, da Lei federal nº 14.133/2021)

148. ^[chk] Segundo o artigo 95 da Lei federal nº 14.133/2021, os ajustes celebrados pela Administração Pública, como regra, devem ser formalizados por meio de instrumento de contrato. As exceções estão previstas nos incisos do mesmo dispositivo, veja-se:

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei [...].”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

149. Em relação à abrangência do inciso I, observa-se a interpretação consolidada no âmbito da PGE/SP⁶⁰. Nessa linha, caso efetivamente configurada situação descrita no dispositivo, caberá à autoridade competente avaliar se a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil constituirá uma boa prática, analisando as peculiaridades da contratação em questão.

150. Além disso, como deixa claro o §1º do artigo 95, às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no artigo 92 da Lei federal nº 14.133/2021⁶¹ (que prevê as cláusulas mínimas dos contratos), o que deverá ser verificado em cada caso pela Administração, notadamente com relação às obrigações e condições específicas da situação concreta e às **sanções aplicáveis**. Assim, o conteúdo dessas cláusulas mínimas deve ser incluído, no que couber, no Termo de Referência ou no

⁶⁰ De acordo com as “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 43):

“No caso de licitação com fundamento na LLCA que não se enquadre no inciso II do artigo 95, em que o valor da contratação seja inferior aos limites dos incisos I e II do caput do artigo 75, admite-se a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, na forma do artigo 95? Sim, nos termos do despacho da Sub-Cons que examinou o Parecer CJ/SAP nº 81/2024, aplicável ao caso por analogia. Embora o inciso I do artigo 95 da LLCA se refira expressamente apenas à ‘dispensa de licitação em razão de valor’, é possível substituir o instrumento de contrato em hipóteses de licitação em que o valor da contratação seja inferior aos limites dos incisos I e II do caput do artigo 75 da LLCA, considerando que a ratio incidente é a mesma: autorizar a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil em hipóteses de baixo valor econômico da contratação.”

⁶¹ “Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

instrumento substitutivo do contrato, como já é indicado na própria minuta-padrão de TR de licitação para compras, nos termos dos comentários aos **itens 1.4 e 1.6 (vigência contratual e reajustamento), 1.7 (subcontratação) e 4.16 (garantia da contratação)** do modelo.

151. Se a formalização do ajuste ocorrer por instrumento contratual, deve-se utilizar a minuta padronizada de contrato para aquisição de bens que consta dos endereços eletrônicos oficiais do Estado, tais como o sítio da PGE/SP⁶², no campo “Licitação”, e o toolkit do Portal de Compras do Estado⁶³, no campo “Concorrência e Pregão Eletrônico”.

152. ^[chk]Ademais, como a presente orientação referencial é restrita aos casos de licitação visando a constituição de registro de preços, também deve ser incluída como anexo ao instrumento convocatório a **minuta de Ata de Registro de Preços**, a ser elaborada a partir da minuta padronizada que consta dos referidos sítios eletrônicos oficiais (no que concerne ao sítio da PGE/SP, na aba “Licitação/Contratação direta”).

153. ^[chk]As minutas devem ser utilizadas em sua **versão mais recente**, cabendo à Administração preencher cuidadosamente seus campos com as informações do caso concreto e em conformidade com suas instruções e notas para uso.

154. ^[chk]Recorda-se que, com referência à sanção do inciso II do *caput* do artigo 156 da LLCA para os casos de inexecução total ou parcial do contrato, deve ser fixada nos limites estabelecidos no §3º do mesmo artigo⁶⁴, caso não haja ato disciplinando a aplicação de multas no âmbito da respectiva Secretaria de Estado ou autarquia estadual editado sob a égide da Lei federal nº 14.133/2021. Atente-se que as resoluções editadas para disciplinar contratações regidas pela Lei federal nº 8.666/1993 não devem ser aplicadas em procedimentos licitatórios regidos pela Lei federal nº 14.133/2021⁶⁵.

⁶² < <https://www.portalcms.pge.sp.gov.br/pge/servicos/minutas-padronizadas/> >.

⁶³ < <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/> >.

⁶⁴ “Artigo 156. [...] § 3º A sanção prevista no inciso II do **caput** deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no artigo 155 desta Lei”.

⁶⁵ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP - Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 75): “Não se recomenda a utilização de resolução editada à luz do regime da lei de licitações anterior para contratações regidas pela LLCA. Sugere-se a edição de novo ato normativo para disciplinar as multas pelo regime da LLCA. Nos casos em que a Administração ainda não tenha editado tal ato normativo, a orientação é de que a disciplina das sanções seja prevista no instrumento



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

155. Lembra-se também que, previamente à celebração da contratação, é necessário que a unidade contratante certifique nos autos que o licitante a ser contratado mantém o preenchimento das condições exigidas para a habilitação e qualificação mínima necessária, inclusive no que concerne ao disposto no artigo 91, §4º, da Lei federal nº 14.133/2021⁶⁶. Recomenda-se, portanto, que a Administração consulte todos os sistemas e cadastros previstos nas minutas padronizadas para essa finalidade.

V.7 – Requisitos específicos do Estado de São Paulo

156. [chk] Em se tratando de contratação relacionada com Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), deve-se observar a legislação específica que rege a matéria no Estado de São Paulo, sendo em regra necessária a manifestação do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação – COETIC, de acordo com os artigos 11, inciso VI, “a”; e 12, inciso VI, ambos do Decreto nº 64.601/2019, exceto quando a licitação for realizada pelas agências reguladoras sujeitas ao regime do Decreto nº 69.339, de 04 de fevereiro de 2025.

157. [chk] Por sua vez, será necessário o **parecer prévio do Comitê Gestor do Gasto Público** nas contratações de aquisição de **equipamentos**, *com exceção dos equipamentos de Tecnologia da Informação e da Comunicação*, cujo **valor for igual ou superior a R\$ 500.000,00**, nos termos da Resolução CC-25, de 13 de abril de 2023⁶⁷ c/c alínea “d” do inciso IX do artigo 2º do Decreto 64.065/2019⁶⁸.

convocatório. Nessa hipótese, pode ser adotada no instrumento convocatório, no que couber, disciplina semelhante à que havia sido estabelecida no ato normativo anterior, com as adaptações à nova legislação que sejam necessárias”.

⁶⁶ “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”.

⁶⁷ “Artigo 1º - As aquisições de equipamentos, exceto os de Tecnologia da Informação e da Comunicação, efetuadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do que dispõe a alínea "d" do inc. IX do art. 2º do Decreto 64.065-2019, com a redação dada pelo Dec. 67.452-2023, **deverão ser submetidas, previamente à realização de certame licitatório ou contratação direta, ao parecer do Comitê Gestor do Gasto Público, nas aquisições com valores iguais ou superiores a R\$ 500.000,00**” (grifos nosso).

⁶⁸ “Artigo 2º - Compete ao Comitê Gestor do Gasto Público de que trata este decreto: [...] X - manifestar-se previamente à realização de certame licitatório ou contratação direta de: a) serviços técnicos profissionais especializados, nos termos dos incisos I a IV e VI do artigo 13 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

158. [chk] A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP, e a Agência de Águas do Estado de São Paulo - SP-ÁGUAS, estão dispensadas de manifestação prévia do Comitê Gestor do Gasto Público e do Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC, na hipótese prevista na alínea "a" do inciso VI do artigo 11 do Decreto nº 64.601/2019, conforme a disposição do artigo 5º, §2º, do Decreto nº 69.339/2025⁶⁹.

159. [chk] No caso de o valor total estimado de futura contratação superar o montante de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), haverá necessidade de manifestação prévia da Secretaria da Fazenda e Planejamento, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, e da Casa Civil, quanto à compatibilidade da proposta com as diretrizes governamentais, nos termos do artigo 1º do Decreto nº 41.165/1996, alterado pelo Decreto nº 67.590/2023.

V.8 – Indicação da disponibilidade orçamentária

160. [chk] O artigo 150 da Lei federal nº 14.133/2021 prevê que nenhuma contratação poderá ser realizada sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada. Para os casos de licitação visando a constituição de **Registro de Preços**, considerando que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, mas apenas estabelece o compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, a indicação da disponibilidade

b) aquisição de imóveis; c) nova locação de imóveis; d) aquisição de equipamentos, exceto os de Tecnologia da Informação e da Comunicação; e) obras; f) termos aditivos de obras, reformas, equipamentos e de serviços técnicos especializados. (NR)''

⁶⁹ "Artigo 5º - A competência das agências reguladoras para celebrar, alterar e prorrogar contratos, convênios e instrumentos congêneres, prevista no inciso IV do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.413, de 23 de setembro de 2024, compreende, inclusive, a prerrogativa de firmar tais ajustes independentemente de autorização governamental ou de manifestação prévia de órgãos, conselhos ou autoridades da administração direta. § 1º - A dispensa de autorização governamental a que se refere o "caput" deste artigo abrange, inclusive, a celebração de convênios que não se enquadrem nas hipóteses previstas nos incisos do artigo 1º do Decreto nº 66.173, de 26 de outubro de 2021. § 2º - A dispensa de manifestação prévia a que se refere o "caput" deste artigo abrange, inclusive, as manifestações do: 1 - Comitê Gestor do Gasto Público, nas hipóteses previstas no inciso IX do artigo 2º do Decreto nº 64.065, de 2 de janeiro de 2019; 2 - Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC, na hipótese prevista na alínea "a" do inciso VI do artigo 11 do Decreto nº 64.601, de 22 de novembro de 2019; 3 - Conselho do Patrimônio Imobiliário, na hipótese prevista no inciso II do artigo 9º do Decreto nº 61.163, de 10 de março de 2015; 4 - Secretário da Fazenda e Planejamento e do Secretário-Chefe da Casa Civil, na hipótese prevista no artigo 1º do Decreto nº 41.165, de 20 de setembro de 1996."



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil⁷⁰.

161. Por ocasião da formalização da contratação, também será necessário o prévio empenho relativo ao exercício em que for realizada, e observância ao Decreto nº 63.894/2018 e ao artigo 42 da Lei Complementar federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (existência de suficiente disponibilidade de caixa para as despesas estimadas até o final do exercício em relação a contratações que forem realizadas em 2026).

162. ^[chk] Ademais, no momento da contratação, se a unidade apurar que o valor do ajuste é superior ao montante de R\$ 65.492,11⁷¹ (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos) fixado como limite para classificação como “*despesas irrelevantes*” a que se refere o § 3º do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (definido conforme artigo 55, §2º, da Lei nº 18.178/2025⁷² – **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO paulista do exercício de 2026**)⁷³, será necessário verificar se se trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, sendo que, na hipótese afirmativa, deverá ser juntada aos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro abrangendo o exercício em que deva entrar em vigor e os dois exercícios subsequentes, acompanhada das respectivas premissas e metodologia de cálculo utilizadas, assim como declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o

⁷⁰ Nos termos do artigo 17 do Decreto federal nº 11.462/2023, c/c o Decreto nº 67.608/2023.

⁷¹ Correspondente à atualização do valor estabelecido no artigo 75, *caput*, inciso II, da Lei federal nº 14.133/2021, realizada pelo Decreto federal nº 12.807/2025.

⁷² “Artigo 55 - As propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento da despesa devem ser amparadas por estudo prévio do proponente 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. § 1º - No âmbito do Poder Executivo, o proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o “caput” deste artigo, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas. § 2º - 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”.

⁷³ Caso a contratação seja realizada no **exercício financeiro seguinte**, a Administração deverá verificar o disposto na LDO correspondente, e, caso seja mantida redação similar remissiva aos limites previstos nos incisos I e II do artigo 75 da LLCA, conferir igualmente o valor atualizado do limite definido por ato do Poder Executivo Federal (artigo 182 da Lei federal nº 14.133/2021).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do artigo 16 da LRF. Registra-se, porém, que o Tribunal de Contas da União já entendeu que as exigências previstas no artigo 16 da Lei Complementar federal nº 101/2000 não se aplicam às despesas ordinárias e rotineiras da Administração Pública, quando os recursos necessários ao seu custeio já tenham sido previstos no orçamento⁷⁴.

V.9 – Demais providências para o encerramento da fase preparatória

163. ^[chk] Por tratar-se de licitação visando a constituição de registro de preços para **aquisição de bens**, com a adoção dos critérios de julgamento do menor preço ou maior desconto, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, contados a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, nos termos do artigo 55, I, “a”, Lei federal nº 14.133/2021⁷⁵, c/c o artigo 17 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 e o Decreto nº 67.608/2023.

164. ^[chk] Nos termos do artigo 94 da LLCA, a contratação deverá ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP no prazo de 20 (vinte) dias úteis contados da data de sua assinatura, como condição indispensável para sua eficácia⁷⁶.

⁷⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: “[...] as 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).

⁷⁵ “Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: **I - para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;** b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso; II - no caso de serviços e obras: a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia; b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia; c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada; d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso; III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis; IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis”. (destacamos)

⁷⁶ “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. § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

165. De acordo com o artigo 54, *caput* e §1º, c/c artigo 94 da Lei federal nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal diário de grande circulação, independentemente do valor da contratação. Como o § 1º do artigo 54 da Lei federal nº 14.133/2021 não estabeleceu a forma de circulação do jornal diário de grande circulação no Estado, sob o aspecto jurídico, é admissível a forma impressa e/ou digital, desde que possam ser considerados de grande circulação no Estado de São Paulo, não bastando grande circulação local⁷⁷.

166. ^[chk]Recorda-se 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.

⁷⁷ Conforme “Orientações Consolidadas SUB-CONS PGE/SP - Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (v. 1/2026 – 06/01/2026, pp. 26/28): “Para divulgação de licitação realizada com fundamento na LLCA, é exigida publicação de extrato do respectivo edital em jornal diário de grande circulação independentemente de seu vulto? Sim, na forma do § 1º do artigo 54 da LLCA. Observe-se que tal exigência somente se aplica a editais de licitação, o que não abrange as hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Admite-se a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação local para cumprimento do § 1º do artigo 54 da LLCA? Não. 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 LLCA, 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 LLCA acima referida. Para os fins do § 1º do artigo 54 da LLCA, admite-se que o “jornal diário de grande circulação” no Estado tenha forma digital? Sim, observadas as condições a seguir expostas. Como o § 1º do artigo 54 da LLCA não estabeleceu a forma de circulação do jornal diário de grande circulação no Estado, sob o aspecto jurídico, é admissível a forma impressa e/ou digital, desde que atenda à exigência legal. Em sentido semelhante, menciona-se a conclusão do TCE do Espírito Santo em Parecer em Consulta TC-0026/2023-5 (Plenário, j. 30/11/2023). A definição do parâmetro a ser adotado para identificação de jornal diário que se caracterize como “de grande circulação no Estado” é questão técnica, a ser objeto de deliberação pela Administração após avaliação que considere o modo de comprovação mais adequado para a forma impressa e/ou digital do jornal. Em relação a jornais impressos, firmou-se a jurisprudência do TCE/ SP à luz da legislação anterior no sentido de considerar jornal de grande circulação aquele com tiragem mínima diária de pelo menos 20.000 exemplares (TC-005432.989.24-2, 1ª Câmara, j. 18/06/2024). Cabe à Administração avaliar qual parâmetro técnico é adequado para demonstração de que determinado jornal com versão digital possui grande circulação no Estado, por evidenciar abrangência de divulgação das versões digitais similar à de versões impressas (por exemplo, identificação da dispersão geográfica dos acessos individuais diários de leitores à versão eletrônica, ou outro parâmetro técnico que se considere mais adequado).”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

VI – Considerações finais

167. Ante o exposto, apresenta-se o presente Parecer Referencial para que venha a ser utilizado nos casos concretos que se subsumam, na íntegra, às orientações aqui lançadas, referentes à fase interna dos procedimentos licitatórios realizados pelas unidades da Administração direta e autárquica do Estado de São Paulo assessoradas pela PGE/SP (excetuadas as universidades públicas), com fundamento na Lei federal nº 14.133/2021, que objetivem **a constituição de registro de preços para aquisição futura de bens comuns**. Reitera-se que estão **excluídos** desta orientação referencial os casos mencionados nos **itens 6 e 7** deste opinativo.

168. [chk] Nos termos do artigo 4º da Resolução PGE nº 29/2015, caberá à Administração instruir os processos administrativos em que pretende utilizar a orientação referencial com: a) cópia integral do presente Parecer Referencial com o despacho de aprovação da Chefia do Núcleo de Licitações e Contratos –NLC e da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral; 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 (conforme **Anexo I** deste opinativo).

169. [chk] Para facilitar a utilização deste Parecer Referencial, junta-se como **Anexo II – Lista de verificação** com as principais orientações do opinativo, devendo as unidades administrativas preencherem-na com cuidado.

170. [chk] A validade deste Parecer Referencial é de **01 (um) ano** (artigo 2º, Resolução PGE nº 29/2015⁷⁸), a contar da data de sua emissão.

171. [chk] Nos termos do parágrafo único do artigo 2º, da Resolução PGE nº 29/2015, combinada com a Portaria SubG-Cons nº 44, de 11 de agosto de 2025, que instituiu o NLC, em caso de alteração da legislação que norteia o presente Parecer Referencial, caberá à Administração, via Consultoria Jurídica respectiva, suscitar a este Núcleo de Licitações e Contratos – NLC eventual necessidade de substituição da orientação precedente. Compete a

⁷⁸ Artigo 2º, Resolução PGE nº 29/2015: “A Consultoria Jurídica fixará prazo de validade para o Parecer Referencial, não superior a um ano, de modo a garantir a atualidade da orientação”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

este Núcleo dirimir as dúvidas sobre a aplicação do Parecer Referencial. Casos que extrapolem os limites da presente orientação deverão ser submetidos à respectiva Consultoria Jurídica.

172. Feitas estas considerações, submete-se o presente Parecer Referencial à aprovação superior, para que venha a ser utilizado pelas Secretarias de Estado e autarquias estaduais assessoradas pela PGE/SP, excetuadas as universidades públicas, em casos concretos que se subsumam, na íntegra, às orientações aqui lançadas.

São Paulo, 7 de maio de 2026.

Marina Benevides Soares

Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ANEXO I - Declaração de Atendimento das Orientações Jurídicas

(Resolução PGE nº 29/2015)

PROCESSO:

OBJETO:

Parecer Referencial NLC 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 nº 29/2015.

São Paulo _____, de _____ de 202____

Assinatura da autoridade competente



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

ANEXO II - Lista de verificação

Parecer Referencial NLC — Pregão Eletrônico visando a constituição de registro de preços
(Aquisição de Bens Comuns)

Processo SEI nº: _____ | Órgão: _____ | Data: ____/____/____

Par.	Item a ser verificado	Status
Implantação do Parecer Referencial		
☐	§ 5 Verificar se o caso concreto está abarcado pelas orientações do parecer referencial	
☐	§ 5 Utilizar a minuta de edital padronizada disponível no site da PGE/SP ou no toolkit do Portal de Compras do Estado	
☐	§ 6 Confirmar que o objeto NÃO se enquadra nas hipóteses excluídas do campo de aplicação desta orientação referencial: (i) registro de preços mediante contratação direta ou licitação na modalidade concorrência; (ii) aquisição de fornecimento contínuo de bens, na forma definida pelo artigo 6º, inc. XV, da Lei federal nº 14.133/2021; (iii) de contratação de serviços (art. 6º, inc. XI, LLCA); (iv); contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (art. 6º, inc. XXII, LLCA) (v) contratação de obras e serviços de engenharia (art. 6º, inc. XII e XXI, LLCA); (vi) alterações, ajustes e adaptações em relação às minutas padronizadas; (vii) o objeto pretendido já constar de item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização; ou (viii) licitação de âmbito internacional (art. 6º, inc. XXXV, LLCA)	
☐	§ 7 Confirmar que a licitação NAO trata de objeto misto, com preponderância de serviços sobre o fornecimento de bens. Se a licitação tiver objeto misto com preponderância de fornecimento de bens sobre serviços, apresentar justificativa técnica configurando a situação para o uso deste parecer.	
☐	§ 8 Submeter à Consultoria Jurídica os casos que extrapolem os limites do parecer referencial	
Orientação Uniforme para instrução de pregões eletrônicos - RP Bens Comuns		
☐	§ 9 Acompanhar a edição de novos decretos regulamentadores no Portal de Compras do Estado	
☐	§ 12 Utilizar os modelos de documentos dos sítios eletrônicos oficiais — obrigatório nos termos do Dec. 67.608/2023, art. 3º	
☐	§ 13 Utilizar os modelos adequados ao objeto da licitação (pregão + registro de preços + aquisição de bens)	
☐	§ 14 Juntar a declaração de utilização das minutas padronizadas com adequado preenchimento do anexo	
Sistema de Registro de Preços (SRP)		
☐	§ 17 Verificar enquadramento na regra sobre uso do SRP do art. 40, II, da Lei federal nº 14.133/2021	



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

	Par.	Item a ser verificado	Status
☐	§ 20	Incluir no ETP as justificativas para utilização do SRP (art. 3º do Dec. federal 11.462/2023)	
☐	§ 21	Realizar procedimento de IRP, salvo exceção justificada (único contratante ou capacidade de gerenciamento exaurida)	
☐	§ 23	Consultar eventuais procedimentos de IRP em andamento e deliberar sobre participação, juntando aos autos a manifestação (art. 10, Dec. 11.462/2023)	
☐	§ 24	Decidir motivadamente sobre permissão ou vedação de adesão à ARP por não participantes e incluir definição no edital	
☐	§ 25	Se o critério de julgamento for de menor preço por grupo de itens: demonstrar inviabilidade de adjudicação por item e evidenciar a sua vantagem técnica e econômica, bem como indicar no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos	
Modalidade Licitatória e Observações Preliminares			
☐	§ 26	Adotar pregão eletrônico em razão do enquadramento do objeto como bens comuns	
☐	§ 28	Instruir autos com justificativa da natureza comum do objeto	
☐	§ 30	Confirmar a definição do critério de julgamento no Termo de Referência (conforme o modelo disponibilizado nos sítios eletrônicos oficiais)	
☐	§ 31	Justificar adequadamente nos autos o critério de julgamento adotado	
☐	§ 34	Verificar os decretos e eventuais outros atos normativos que definem as competências para o exercício das atividades previstas na Lei federal nº 14.133/2021	
☐	§ 38	Indicação formal do pregoeiro e da equipe de apoio, informando o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 3º, incisos I, II e III, do Decreto nº 68.220/2023	
☐	§ 39	Certificar-se que os agentes não incorrem nas vedações dos artigos 4º e 5º do Decreto nº 68.220/2023 e nas do artigo 9º da Lei federal nº 14.133/2021	
☐	§ 41	Juntar DFD contendo as informações mínimas do art. 7º do Dec. 67.689/2023	
Estudo Técnico Preliminar (ETP)			
☐	§ 45	Elaborar ETP evidenciando o problema a ser resolvido e a sua melhor solução	
☐	§ 47	Observar os requisitos do art. 3º do Dec. 68.017/2023	
☐	§ 52	Incluir todos os elementos do art. 18, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021, admitido que sejam justificados os elementos não obrigatórios que não estejam contemplados	
☐	§ 53	Fundamentar necessidade da contratação de forma concreta	
☐	§ 56	Sendo contemplado levantamento de mercado, incluir verificação de ausência de restrição indevida	
☐	§ 58	Quantitativo estimado acompanhado das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (por exemplo, faturas ou o histórico de contratações anteriores, dados sobre a demanda interna, etc.)	
☐	§ 60	Estimativa de valor, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte	
☐	§ 61	Justificativa para o parcelamento ou não do objeto	
☐	§ 64	Utilização do sistema ETP digital e alinhamento do ETP com o PCA	
☐	§ 67	ETP elaborado/revisado pelo setor competente da Administração	
Análise de Riscos			



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

	Par.	Item a ser verificado	Status
☐	§ 68	Análise de Riscos ou elucidação da razão pela qual o caso concreto não foi selecionado para ter seus riscos gerenciados, conforme o respectivo processo de gestão de riscos e a política de gestão de riscos	
☐	§ 69	Observância da disciplina dos Decretos nº 68.158/2023 e nº 68.159/2023	
Termo de Referência (TR)			
☐	§ 71	TR com todos os elementos do art. 6º, XXIII, e art. 40, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021	
☐	§ 75	Atestar que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021 e atendem aos artigos 2º e 5º do Decreto nº 68.185/2023	
☐	§ 76	Registrar os parâmetros e elementos descritivos no Sistema TR Digital, com utilização do modelo padronizado (Dec. 67.608/2023, art. 3º)	
☐	§ 78	Observância das notas para uso da minuta padronizada de TR específicas para registro de preços	
☐	§ 79	Alinhamento do TR com o PCA, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração	
☐	§ 80	Confirmar a ausência de previsão do objeto pretendido em item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização	
☐	§ 82	Especificações claras, precisas e suficientes dos bens a serem adquiridos e das obrigações que serão atribuídas à contratada	
☐	§ 86	Ciência de que deverá haver divulgação do TR na mesma data de divulgação do edital no PNCP, como anexo	
☐	§ 87	Prazo de vigência adequado (art. 105 da Lei federal nº 14.133/2021)	
☐	§ 90	Decidir fundamentadamente sobre a admissão ou não de subcontratação parcial	
☐	§ 92	Não indicar marcas, modelos ou produtos especificados, salvo exceções legais justificadas nos autos	
☐	§ 96	Se prevista exigência de amostra/prova de conceito/outras formas de avaliação de conformidade do objeto: confirmação da previsão da disciplina acerca da forma de realização, prazo, e critérios no TR	
☐	§ 99	Em caso de exigência de garantia da proposta, confirmação de que já foi disponibilizada no sistema Compras.gov.br funcionalidade adequada para esse fim, apresentação e fundamentação e observância do limite legal (até 1% do valor estimado da contratação)	
☐	§ 100	Justificativa nos autos para a exigência ou não de garantia da contratação, e observância da respectiva disciplina (art. 96 e ss. da Lei federal nº 14.133/2021)	
☐	§ 102	Justificativa em caso de exigência de garantia do produto, observando condições e prazos em consonância com o praticado no mercado	
☐	§ 104	Requisitos de habilitação limitados àqueles necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto licitatório, observando as instruções de utilização do modelo	
☐	§ 112	Exigência de qualificação técnica somente acompanhada de robusta justificativa	
Pesquisa de Preços			
☐	§ 115	Pesquisa de preços conforme Dec. 67.888/2023	
☐	§ 119	Responsáveis pela pesquisa conhecem as regras aplicáveis	
☐	§ 120	Cálculo incide sobre um conjunto de 3 ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros previstos na legislação, admitida exceção justificada	



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

	Par.	Item a ser verificado	Status
☐	§ 123	Análise crítica os preços coletados na pesquisa, com desconsideração de preços entendidos como inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados	
☐	§ 125	Confirmação da adequação da metodologia de pesquisa de preços utilizada	
Motivação das Condições do Edital			
☐	§ 127	Motivação circunstanciada das condições do edital (art. 18, IX, da Lei federal nº 14.133/2021)	
☐	§ 129	Justificar condições que refletem decisões discricionárias da Administração ou com o potencial de restringir o universo de participantes do certame	
Edital da Licitação			
☐	§ 131	Minuta padronizada preenchida conforme suas instruções	
☐	§ 134	Incluir no edital as disposições específicas para as hipóteses de registro de preços, destacadas no modelo com a cor turquesa	
☐	§ 135	Não alterar ou suprimir o texto padronizado da minuta, salvo se justificado, e observado o campo de aplicação deste parecer referencial	
☐	§ 137	Observância das vedações legais (art. 9º da Lei federal nº 14.133/2021)	
Tratamento diferenciado a ME/EPP/Equiparadas			
☐	§ 139	Observância da disciplina legal acerca do tratamento diferenciado a ME/EPP/Equiparadas	
☐	§ 145	Observância da disciplina legal acerca das regras de participação na licitação de cooperativas e de pessoas jurídicas em consórcios	
☐	§ 146	Decisão fundamentada sobre as regras de participação na licitação de cooperativas e de pessoas jurídicas em consórcio	
Formalização do Ajuste			
☐	§ 148	Forma de formalização definida em conformidade com a disciplina legal (contrato ou outro instrumento)	
☐	§ 152	Utilização das minutas de ARP e de contrato disponibilizada nos sítios eletrônicos oficiais do Estado	
☐	§ 153	Confirmação da utilização da versão mais recente das minutas padronizadas	
☐	§ 154	Fixação de disciplina para sanção de multa em conformidade com os parâmetros jurídicos expostos	
Requisitos Específicos do Estado de SP			
☐	§ 156	Caso se trate de contratação relacionada com Tecnologia da Informação e Comunicação: observância da disciplina acerca de manifestação do COETIC (Dec. 64.601/2019)	
☐	§ 157	Observância da disciplina acerca de parecer prévio do Comitê Gestor do Gasto Público na hipótese de contratações de aquisição de equipamentos (com exceção dos equipamentos de Tecnologia da Informação e da Comunicação) cujo valor for igual ou superior a R\$ 500.000,00, nos termos da Resolução CC-25, de 13 de abril de 2023	
☐	§ 158	Verificar se a hipótese se enquadra em exceções quanto à necessidade de parecer prévio do Comitê Gestor do Gasto Público e de manifestação do COETIC: hipóteses de dispensa de manifestação prévia em relação a ARTESP, ARSESP, e SP-ÁGUAS	
☐	§ 159	No caso de valor total estimado de futura contratação superar R\$ 20.000.000,00: observância da necessidade de manifestação prévia da Secretaria da Fazenda e Planejamento e da Casa Civil	
Encerramento da Fase Preparatória			



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

	Par.	Item a ser verificado	Status
☐	§ 160	Ciência de que a exigência de indicação da disponibilidade de créditos orçamentários e disposições correlatas incidirão por ocasião da formalização da contratação	
☐	§ 162	Ciência de que, por ocasião da formalização da contratação, incidirão disposições relacionadas ao artigo 16 da LRF	
☐	§ 163	Ciência de que deverá ser observado o prazo mínimo de 8 dias úteis, contados a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação do edital de licitação no PNCP, para a apresentação das propostas e lances	
☐	§ 164	Ciência de que deverá ser divulgada a contratação no PNCP no prazo de 20 dias úteis contados da data de sua assinatura, bem como divulgar e manter inteiro teor do edital no PNCP e publicar extrato do edital no DOE e em jornal diário de grande circulação	
☐	§ 166	Ciência de que, após a homologação do processo licitatório, deverão ser disponibilizados no PNCP os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital	
Conclusão e Uso do Parecer			
☐	§ 168	Juntar ao processo administrativo em que for utilizada a orientação referencial: cópia integral do parecer com os despachos de aprovação + declaração de atendimento + lista de verificação	
☐	§ 169	Lista de verificação (Anexo II) preenchida e assinada	
☐	§ 170	Confirmação da validade do parecer (01 ano a contar da data de sua emissão)	
☐	§ 171	Confirmação de que não surgiu questão a demandar consulta jurídica específica	

Declaro que todos os itens foram verificados e o processo está em conformidade com o Parecer Referencial NLC.

Servidor responsável | Nome: _____ | Cargo: _____ | Data: __/__/____



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 018.00012825/2025-81
INTERESSADO: NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (NLC)
ASSUNTO: Elaboração de Parecer Referencial para Registro de Preços - Aquisição.
PARECER: NLC n.º

1. Aprovo o Parecer Referencial NLC nº 03/2026, por seus próprios fundamentos.
2. Considerando a competência deste Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, criado pela Portaria SubG-Cons. nº 44/2025, submeto o Parecer Referencial à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, com proposta de aprovação e divulgação a todas as unidades da Administração direta e autárquica do Estado de São Paulo, assessoradas pela PGE/SP, para que possam utilizá-lo em conformidade com o disposto na Resolução PGE nº 29, de 23 de dezembro de 2015.

São Paulo, 7 de maio de 2026.

Julio Rogerio Almeida de Souza
Procurador do Estado – Coordenador Auxiliar



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: 018.00012825/2025-81
INTERESSADO: Núcleo de Licitações e Contratos
ASSUNTO: Parecer Referencial para Registro de Preços - Aquisição

1. Aprovo o **Parecer Referencial NLC nº 03/2026**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. As orientações traçadas no opinativo passarão a valer para os casos ali delimitados, em substituição aos Pareceres Referenciais sobre o mesmo tema emitidos pelas Consultorias Jurídicas.

SubG-Consultoria, 7 de maio de 2026.

Julia Maria Plenamente Silva
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO ADJUNTA
Respondendo pelo Expediente da Consultoria Geral



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA
MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

PROCESSO: SEI - 147.00002617/2026-24

INTERESSADO: Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual Seção de Pregão

COTA: CJ/IAMSPE n.º 29/2026

ASSUNTO: **PREGÃO ELETRÔNICO.** Procedimento auxiliar de sistema de registro de preços para aquisição de papel higiênico para dispenser.

1. Tratam os autos de procedimento de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para constituição de registro de preços para a aquisição de papel higiênico para dispenser.

2. O Núcleo de Licitações e Contratos, da Procuradoria Geral do Estado, editou o **Parecer Referencial NLC nº 3/2026 (anexado)**, que deve ser aplicado aos casos que versem sobre constituição de registro de preços, mediante pregão eletrônico, para aquisição futura de bens comuns.

3. Assim, sugiro a devolução do expediente à origem para que esta verifique a aplicabilidade ao caso concreto do referido Parecer Referencial e, caso o considere aplicável, adote as orientações nele constantes.

4. Todavia se, após a devida análise técnica, entender de forma justificada que a contratação pretendida não se amolda às hipóteses do Parecer Referencial NLC nº 3/2026, os autos deverão retornar a esta Consultoria Jurídica para análise individualizada do processo.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DO INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA
MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

São Paulo, 6 de julho de 2026.

Paula Lutfalla Machado Lellis

Procuradora do Estado