



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00011531/2024-39

INTERESSADO: CACC

PARECER: CJ/SEMIL n.º 580/2024

EMENTA: **LICITAÇÃO.** Pregão, na forma eletrônica. Sistema de Registro de Preços. Objeto: aquisição de equipamentos veterinários para as clínicas e consultórios destinados ao programa “Meu Pet”. Análise da minuta de edital. Lei federal nº 14.133/2021. Nota Técnica CJ/SEMIL nº 07/2024. Viabilidade de deflagração do certame, com recomendações.

1. Trata-se de análise proposta de procedimento licitatório, visando constituir um sistema de registro de preços para futuras e eventuais aquisições de equipamentos destinados ao programa “Meu Pet”, consoante minuta de edital (SEI 0039494424). O critério de julgamento será por menor preço por item e o modelo de disputa será aberto e fechado, nos termos da Lei federal nº 14.133/2021.

2. Destaco a seguir os principais documentos constantes dos autos:

- i. Documento de Formalização de Demanda - DFD (SEI 0033848449);
- ii. Estudo Técnico Preliminar (SEI 0033919283);
- iii. Matriz de Gerenciamento de Riscos (SEI 0033920465);
- iv. Nota informativa, oriunda da Coordenadoria de Defesa e Saúde Animal (SEI 0033925057);
- v. Manifestação da Subsecretaria do Meio Ambiente (SEI 0034384620);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

- vi. Despacho oriundo do Centro de Programação e Controle de Estoque, solicitando a atualização dos quantitativos dos itens apresentados no Termo de Referência, para que sejam adicionadas duas balanças para animais destinadas à Fundação Florestal (SEI 0037665884);
- vii. Nota Técnica CJ/SEMIL nº 07/2024 (SEI 0037666804);
- viii. Termo de Referência atualizado, subscrito pelo seu autor (SEI 0037813097), e respectiva declaração de utilização de minutas padronizadas (SEI 0033920750);
- ix. E-mail remetido aos órgãos interessados com a Intenção de Registro de Preço – IRP (SEI 0037949380);
- x. E-mail tratando sobre a recusa das manifestações de interesse para o processo de Intenção de Registro de Preços – IRP, em decorrência do termo de referência não contemplar entregas para o município de São Paulo (SEI 0037959253);
- xi. Demonstração da adesão ao IRP (SEI 0037980795);
- xii. Despacho oriundo do Centro de Programação e Controle de Estoque, evidenciando que as IRPs encontradas em situação abertas correspondiam a localidades fora do Estado de São Paulo, e outras que não contemplavam todos os itens necessários para o registro (SEI 0037981428);
- xiii. Pesquisa de preço atualizada (SEI 0038077749);
- xiv. Despacho autorizador (SEI 0039437359);
- xv. Minuta de edital e anexos (SEI 0039494424) e respectiva declaração de utilização de minutas padronizadas (SEI 0039495199);
- xvi. Despacho oriundo do Centro de Programação e Controle de Estoque, justificando o sigilo do valor estimado da contratação no ETP (SEI 0039497382).

É o breve relatório. Opino.

3. Tratam os autos de procedimento licitatório, na modalidade pregão, voltado a construir um sistema de registro de preços para futuras a eventuais aquisições de equipamentos destinados ao programa “Meu Pet”, de modo que a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

instrução dos autos e a execução do certame devem seguir as orientações constantes na Nota Técnica CJ/SEMIL nº 07/2024, veiculada nos autos do processo SEI 020.00006747/2024-82, atualizada em 26/07/2023.

4. Seguindo as citadas orientações, verifico que a autoridade competente afirmou que a aquisição pretendida com a SRP envolve bens de natureza comum (SEI 0039437359), ou seja, possui padrões de desempenho e qualidade, que podem ser objetivamente definidos pelo edital. Desse modo, como afirmado na Nota Técnica CJ/SEMIL 7/2024, a utilização do pregão eletrônico é não só possível como também recomendável nos termos da legislação.

5. Nessa linha, verifico também que a área técnica da Pasta justificou a necessidade da licitação no bojo do documento denominado **Estudo Técnico Preliminar**, demonstrando sua pertinência com as atividades da Pasta. Observo, também que foi juntado o **Documento de Formalização de Demanda - DFD** e o **Mapa de Gerenciamento de Riscos** confeccionados pela área técnico-administrativa. Portanto, a proposta de pregão cumpre formalmente com os requisitos relativos a esses documentos.

6. Com relação ao teor do ETP, destaco que, apesar de ser um requisito obrigatório, o documento não apresenta o valor estimado da contratação e os preços unitários referenciais. Sobre o tema, transcrevo as considerações constantes na NT CJ/SEMIL nº 07/2024:

Na prática administrativa de elaboração de ETPs, tem sido comum a consideração de que o orçamento é sigiloso e, por isso, ocultada a estimativa do valor da contratação no ETP.

Em rigor, trata-se de praxe incorreta, pois o orçamento sigiloso apenas autoriza a ocultação de valores quanto aos licitantes, na fase externa da licitação. Na fase interna, a estimativa de valor deve se fazer presente no ETP, sendo um elemento obrigatório.

Deveras, a apresentação da estimativa de valor é uma medida apropriada para o controle jurídico, técnico e administrativo do licitatório, garantindo-se a conferência da legitimidade e eficiência do processo para a contratação pública. Os agentes em contato com a estimativa têm dever de sigilo com relação a seus termos, sendo vedada sua divulgação externa, porém inoponível a esses agentes a reserva de sigilo do orçamento.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

No entanto, por questões operacionais ligadas ao sistema, a área administrativa tem narrado que foge a seu controle a colocação da marca de sigilo no ETP, eis que uma vez preenchido o ETP no sistema, feita a escolha pelo orçamento sigiloso, a estimativa de valores fica gravada com tal marca.

Nessas situações, é primordial que nos autos a autoridade administrativa descreva e fundamente as razões (ainda que operacionais) pelas quais a estimativa de valor aparece como sigilosa no ETP, sob pena de irregularidade na confecção do aludido documento.

6.1 Dessa forma, verifico que foi apresentada justificativa no próprio ETP, para o sigilo da informação, o que se mostra de acordo com a orientação acima descrita.

6.2 Ainda com relação ao sigilo da informação, destaco o despacho oriundo do Centro de Programação e Controle de Estoque que, sobre o assunto, veicula o seguinte conteúdo:

Informamos que o Estudo Técnico Preliminar – ETP é elaborado pela área técnica demandante da licitação e lançado no sistema Compras (www.compras.gov.br), sendo, obrigatoriamente, informado o valor referencial da contratação, eis que o próprio sistema não permite que o campo correspondente fique em branco ou que conste qualquer dado diferente do formato "valor". Entretanto, visando o sigilo do valor referencial para as licitantes, o sistema dispõe de um ícone (cadeado) que permite tornar esse valor sigiloso.

Após ser lançado no sistema Compras, a Unidade demandante gera o arquivo “pdf” do documento a fim de ser inserido no processo administrativo (sistema SEI), sendo que, nesse arquivo, por conta do “cadeado” supracitado, não consta o valor referencial da licitação.

Destacamos que o ETP, constando como anexo do edital de licitação, não pode conter o valor de referência, uma vez que a Administração optou pelo seu sigilo a fim de não prejudicar a obtenção da melhor proposta no certame. Sendo um documento em “pdf”, a equipe do Centro de Programação e Controle de Estoque não teria como suprimir o valor de referência do ETP, caso o valor não estivesse "sigiloso".

Entretanto, diante da necessidade de que o valor de referência conste dos autos na fase interna da licitação para que os órgãos técnicos, administrativos e jurídicos tenham acesso ao mesmo, esclarecemos que o referido valor consta no quadro de formação de preços e também no despacho da autoridade da licitação.

7. Ademais, observo que houve consulta/divulgação da Intenção de Registro de Preço – IRP pela área técnico-administrativa (SEI 0037949380), seguindo as orientações da legislação e da Nota Técnica CJ/SEMIL 7/2024. Portanto, a proposta de pregão para registro de preços cumpre com os requisitos relativos à IRP.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

8. Verifica-se, no SEI 0037813097, a juntada da minuta de **termo de referência** e no SEI 0039494424, da **minuta de edital**. A minuta de ata de registro de preços se encontra anexa à minuta de edital e também segue a padronização. Há declaração de atendimento aos modelos do “compras.sp.gov.br” (SEI 0039495199). Desse modo, como afirmado na Nota Técnica CJ/SEMIL 7/2024, a proposta de pregão cumpre com os requisitos relativos às minutas em questão.

9. Com relação à Ata de Registro de Preços, verifico que no item 11.2 da minuta (Anexo IV do edital) consta a seguinte redação: “A contratação com os fornecedores registrados nesta ata será formalizada pelo órgão ou entidade interessada mediante a assinatura de termo de contrato OU emissão de nota de empenho, cuja minuta integra, como Anexo, o instrumento convocatório mencionado no item 1.1”. Da mesma forma, o item 11.3 trata da assinatura do termo de contrato, enquanto a partir do item 11.4 faz-se menção à “retirada de nota de empenho”. Verifico, assim, que não foram feitas as opções de redação sugeridas pela minuta padronizada, de modo que reproduzo, a seguir, as orientações para o uso da referida minuta:

1) No caso de formalização da contratação mediante assinatura de termo de contrato, a primeira alternativa de redação (itens 11.3 a 11.3.3) deve ser adotada com o preenchimento do prazo, e a supressão do comentário explicativo sublinhado e do texto da segunda alternativa, contendo diversas subdivisões (itens 11.4 a 11.4.3.6). No caso de formalização da contratação mediante emissão de nota de empenho, a segunda alternativa de redação (itens 11.4 a 11.4.3.6) deve ser adotada com o preenchimento do prazo, e a supressão do comentário explicativo sublinhado e do texto da primeira alternativa, contendo diversas subdivisões (itens 11.3 a 11.3.3). Após a supressão da alternativa não aplicável, a Administração deve verificar se a numeração se encontra na sequência correta conforme ajuste automático da numeração que consta da formatação do arquivo, e corrigir manualmente a numeração em caso de não constar na sequência numérica correta.

2) Nas hipóteses das duas alternativas de redação, a Administração deverá definir na redação da opção de formalização a ser adotada qual é o prazo adequado para a formalização da contratação a partir da convocação do fornecedor. Ao efetuar essa definição, a Administração deve estabelecer prazo para a formalização da contratação que seja suficiente para que o fornecedor consiga atender a eventuais exigências que sejam previstas no instrumento convocatório como condições para a celebração da contratação, considerando as especificidades do certame, a fim de que não se configure circunstância restritiva de seu caráter competitivo. Caso a Administração entenda justificadamente ser necessária a exigência de prestação de garantia de execução



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

contratual, será preciso estabelecer na disposição correspondente do item 11 deste instrumento prazo de convocação do fornecedor para formalização da contratação que seja igual ou superior a 1 mês, em observância ao § 3º do art. 96 da Lei nº 14.133, de 2021. (grifo nosso)

9.1. Ressalto, nesse aspecto, que no despacho autorizador o Chefe de Gabinete menciona que a contratação ocorrerá por meio de nota de empenho. Recomendo, assim, seja estabelecido um parâmetro e que os documentos sejam estruturados de acordo.

10. Verifico, ainda, a presença do despacho autorizador da autoridade competente, informando que “não serão necessárias providências referentes ao artigo 16 da Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), eis que se trata de mero registro de preços”, o que se mostra adequado para o caso.

11. Com relação à pesquisa de preço, resalto deve estar em conformidade com o disposto no Decreto nº 67.888/2023. Nesse aspecto, verifico que o resultado da pesquisa foi consolidado em um documento veiculando a descrição do objeto a ser contratado, a identificação do agente responsável pela pesquisa, a caracterização das fontes consultadas, a série de preços coletados, o método matemático aplicado para a definição do valor estimado.

12. Alerto, em caráter genérico, que sejam sempre observadas as Súmulas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

13. Chamo a atenção para o cumprimento das disposições do artigo 54 da NLCC, segundo o qual a publicidade do edital de licitação deve ser mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

13.1 Ademais, recomendo atendimento à orientação da Procuradoria Geral do Estado:

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 NLCC, a diferenciação entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado decorre da



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

abrangência de atuação distinta dos entes da federação estaduais e municipais. Assim, persiste a diferenciação, que era realizada à luz da Lei federal nº 8.666/1993, entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado para fins de atendimento à disposição da NLLC acima referida¹.

13.2 Recomendo, ainda, atenção ao Decreto nº 67.717/2023, que dispõe sobre a publicação no Diário Oficial do Estado de São Paulo - DOESP de extratos de contratos, convênios e demais instrumentos de natureza obrigacional da Administração Pública Estadual.

14. Sugiro, ademais, a observância do Decreto nº 64.065/2019, que institui o Comitê Gestor do Gasto Público para otimização das despesas e redução de gastos no âmbito do Poder Executivo, no que for pertinente.

15. Ainda, deverão ser atendidas as disposições da Lei nº 9.398/1996, que alterou a Lei nº 7.857/1992, que dispõe sobre a comunicação à Assembleia Legislativa do Estado da relação de compras, obras e serviços contratados pela Administração.

16. Diante do exposto, atendidas as recomendações constantes desta peça opinativa, não há, sob o ponto de vista legal, óbice à pretendida licitação.

É o parecer a ser encaminhado à d. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada nos termos da Portaria CJ/SMA nº 01/2017.

São Paulo, 1 de outubro de 2024.

Gisele Novack Diana
Procuradora do Estado.