



# PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

**PROCESSO:**

020.00013072/2025-17

**INTERESSADO:**

ALMOXARIFADO

**PARECER:**

CJ/SEMIL n.º 417/2025

**EMENTA:**

**LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FASE PREPARATÓRIA. MINUTA DE EDITAL. AQUISIÇÃO DE BENS. VIABILIDADE JURÍDICA.** I. Caso em exame: Análise da fase preparatória de processo administrativo que visa à constituição de Sistema de Registro de Preços, por meio de Pregão Eletrônico, para aquisição de papel para impressão. Submissão da minuta de edital e seus anexos para exame de legalidade. II. Questão em discussão: Verificação da conformidade jurídica da fase preparatória do certame e da respectiva minuta de edital com as disposições da Lei nº 14.133/2021, regulamentos aplicáveis e orientações da Procuradoria Geral do Estado. III. Razões para opinar: 1. A fase preparatória foi devidamente instruída com todos os documentos exigidos pela legislação, incluindo Estudo Técnico Preliminar, Matriz de Riscos, Pesquisa de Preços e procedimento de Intenção de Registro de Preços, em observância à NLLCA e à Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024. 2. A utilização de minutas padronizadas de edital, termo de referência e ata de registro de preços, declarada nos autos, confere segurança jurídica ao procedimento. 3. A questão do sigilo do valor estimado no Estudo Técnico Preliminar foi adequadamente justificada pela Administração, estando em conformidade com as normas de regência. IV. Conclusão e Recomendações: Pela regularidade da fase interna do procedimento e pela aprovação da minuta de edital e seus anexos, com recomendação de prosseguimento do certame para a fase externa. V. Precedentes citados: Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024. VI. Legislação citada: Lei federal nº



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

14.133/2021 (arts. 6º, 12, 18, 23, 24 e 86). Decreto estadual nº 67.888/2023. Portaria SEMIL SGC nº 01/2025.

**1.** Trata-se de proposta para constituição de Sistema de Registro de Preços (SRP), por meio de Pregão Eletrônico, para futuras e eventuais aquisições de papel para impressão, visando atender à demanda consolidada de diversas unidades da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística e do Comando de Policiamento Ambiental.

1.1. O processo foi iniciado com o Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 0078253806), emitido pelo Centro de Programação e Controle de Estoque, que solicitava genericamente a “aquisição de artigos de escritório”. Subsequentemente, a Nota Informativa (SEI nº 0078255068) do Almoxarifado especificou o objeto como “aquisição de papel para impressão”, propondo a realização de licitação na modalidade pregão eletrônico para registro de preços, a fim de obter economia de escala e celeridade nas futuras aquisições.

1.2. A fase de planejamento foi instruída com o Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 0078347518) e a Matriz de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 0078358944), que detalharam as especificações técnicas de quatro tipos de papel, justificaram a necessidade da contratação em face do término de vigências de atas anteriores e analisaram os riscos do procedimento como sendo de baixo impacto. Para subsidiar os valores, foram juntadas aos autos pesquisas de preços realizadas em sítios eletrônicos de amplo domínio (SEI nº 0078361358, 0078361413, 0078361450 e 0078361500).

1.3. Após despachos de encaminhamento (SEI nº 0078363032 e nº 0078449701), a Coordenadoria de Compras e Registro de Preços (CCRP) deu início ao procedimento público de Intenção de Registro de Preços - IRP nº 000013/2025 (e-mails SEI nº 0085067650 e



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

subsequentes), consultando outras unidades sobre o interesse em participar do certame. Após a manifestação e confirmação de interesse das unidades, os quantitativos totais foram consolidados na Planilha de Quantitativos (SEI nº 0085126818). Com base nesses totais e na pesquisa de mercado, a CCRP elaborou a Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 0085447336), que definiu o valor total estimado da contratação em R\$ 585.093,10.

1.4. Em seguida, os autos retornaram ao Almoxarifado para que fosse promovida a adequação do Termo de Referência aos novos quantitativos, resultando na juntada da versão final do documento (SEI nº 0085842983) e da Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas (SEI nº 0085846633). De posse desses documentos, a CCRP elaborou a Minuta de Edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2025/SGC-SRP (SEI nº 0086040986), acompanhada de seus anexos e da respectiva Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas (SEI nº 0086041498).

1.5. Consta dos autos a Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024 (SEI nº 0086042470), de 26 de julho de 2024, elaborada pela Consultoria Jurídica da Pasta. A manifestação da Procuradoria estabelece orientações gerais sobre o fluxo processual e os requisitos formais para a realização de pregões eletrônicos para Sistema de Registro de Preços sob a égide da Lei nº 14.133/2021. O documento detalha as finalidades e os elementos essenciais de cada etapa da fase preparatória, como o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, a Intenção de Registro de Preços, a Matriz de Riscos e a Pesquisa de Preços, ressaltando a importância do uso dos modelos padronizados disponibilizados pelo Estado de São Paulo e esclarecendo que sua observância não dispensa a análise jurídica de cada caso concreto.

1.6. Por fim, o Despacho (SEI nº 0086042645), subscrito pela Coordenadoria de Compras e Registro de Preços e pelas autoridades competentes, resume os atos praticados na fase interna da licitação, atesta que a elaboração dos documentos se fundamentou na referida Nota Técnica da Consultoria Jurídica e justifica a apresentação do valor estimado como sigiloso no Estudo Técnico Preliminar em razão de uma particularidade operacional do sistema Compras.gov.br. Os autos foram, então, encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação acerca da legalidade da minuta de edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2025/SGC-SRP e seus respectivos anexos.

*É o relatório. Passo a opinar.*



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

2. A pretensão da Administração é realizar Pregão Eletrônico para formação de Sistema de Registro de Preços, procedimento que encontra amparo na Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLCA), e nos regulamentos estaduais pertinentes. A análise jurídica da fase interna do certame, que precede a publicação do edital, visa a garantir a conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico vigente.

3. A fase preparatória do processo licitatório foi instruída em conformidade com as exigências da NLLCA e as orientações da Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024 (SEI nº 0086042470).

3.1. O processo iniciou-se com o Documento de Formalização da Demanda (DFD), conforme preceitua o artigo 12, inciso VII, da NLLCA. Tal documento é o instrumento que fundamenta o plano de contratações e detalha a necessidade da área requisitante, sendo o ato inicial do processo.<sup>1</sup> Verifica-se que o DFD (SEI nº 0078253806) e a Nota Informativa subsequente (SEI nº 0078255068) cumprem essa função, justificando a contratação.

3.2. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) (SEI nº 0078347518) foi elaborado em observância ao artigo 18 da NLLCA, caracterizando o interesse público e a busca pela melhor solução. O ETP é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação” (artigo 6º, XX, da NLLCA). O documento em tela aborda os elementos obrigatórios previstos no § 1º do artigo 18 da NLLCA, como a descrição da necessidade, as estimativas de quantidades, a justificativa para o parcelamento do objeto em itens e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.

3.3. Quanto à estimativa de valor, o Despacho de encaminhamento (SEI nº 0086042645) esclarece que, embora o valor referencial seja um elemento obrigatório do ETP, ele foi mantido como sigiloso no arquivo PDF gerado pelo sistema Compras.gov.br. Esta prática, embora demande justificativa, encontra amparo no artigo 24 da NLLCA, que permite o sigilo do orçamento estimado, e está em consonância com as orientações da Procuradoria Geral do Estado, desde que a estimativa de valor conste dos autos para fins de

---

<sup>1</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Consultoria Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. *Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024*. Processo 020.00006747/2024-82, 2024, p. 13.



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

controle interno e jurídico, o que foi observado no caso em tela por meio da Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 0085447336).<sup>2</sup>

3.4. A Matriz de Gerenciamento de Riscos (SEI nº 0078358944) foi devidamente elaborada, cumprindo a exigência do artigo 18, inciso X, da NLLCA, como ferramenta para identificar, avaliar e mitigar os riscos associados à contratação.<sup>3</sup>

3.5. A pesquisa de preços foi realizada com base em consultas a sítios eletrônicos de domínio amplo, um dos parâmetros previstos no artigo 23, § 1º, inciso IV, da NLLCA e no Decreto estadual nº 67.888, de 17 de agosto de 2023 (artigo 3º). Os orçamentos coletados (SEI nº 0078361358, 0078361413, 0078361450 e 0078361500) fundamentaram a Planilha de Pesquisa de Preços (SEI nº 0085447336), que definiu o valor estimado da contratação, em conformidade com as normas de regência.

3.6. Foi realizado o procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), conforme determina o artigo 86 da NLLCA, que “permite que um órgão da Administração Pública manifeste sua intenção de realizar uma licitação por meio do SRP”.<sup>4</sup> A CCRP realizou a consulta (SEI nº 0085067650), recebeu as manifestações de interesse e consolidou os quantitativos demandados pelos órgãos participantes (SEI nº 0085126818), o que demonstra o correto cumprimento desta etapa.

4. A CCRP, bem como o Almoxarifado, declararam expressamente (SEI nº 0086041498 e nº 0085846633) ter utilizado as minutas padronizadas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Estado e pela Secretaria de Gestão e Governo Digital no portal “compras.gov.br”. A adoção de tais modelos é uma boa prática que confere maior segurança jurídica e celeridade ao processo, conforme ressaltado na Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Procuradoria Geral do Estado. *Orientações Consolidadas - NLLC - Versão 2-2025 - 15-07-2025*, 2025, p. 37.

<sup>3</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Consultoria Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. *Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024*. Processo 020.00006747/2024-82, 2024, p. 21.

<sup>4</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Consultoria Jurídica da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. *Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024*. Processo 020.00006747/2024-82, 2024, p. 20

<sup>5</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Consultoria Jurídica Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. *Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024*. Processo 020.00006747/2024-82, 2024, p. 27.



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

5. A análise da Minuta de Edital (SEI nº 0086040986) e de seus anexos, em especial o Termo de Referência (SEI nº 0085842983), revela conformidade com a legislação. Destacam-se os seguintes pontos:

5.1. **Modalidade e Critério de Julgamento:** A escolha do Pregão Eletrônico é obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, como é o caso de papel para impressão (artigo 6º, XLI, da NLLCA). O critério de julgamento de menor preço por item é adequado e potencializa a competitividade.

5.2. **Habilitação Técnica:** O Termo de Referência, em seu item 8, não exige atestados de capacidade técnica, limitando-se às exigências de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira. Esta abordagem está em consonância com as melhores práticas e com a doutrina, que considera excepcional a exigência de atestados para a aquisição de bens, conforme orientado na Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024<sup>6</sup>.

5.3. **Sanções:** A minuta de edital, em seu item 12, remete ao ANEXO II, que consiste na Portaria SEMIL SGC nº 01/2025, a qual dispõe sobre a aplicação das sanções administrativas previstas na NLLCA. Tal procedimento está correto e confere a devida publicidade ao regime sancionatório.

5.4. **Demais Cláusulas:** As demais cláusulas editalícias, como as que tratam da participação, apresentação de propostas, recursos e condições da Ata de Registro de Preços, mostram-se, em uma análise formal, adequadas ao disposto na Lei nº 14.133/2021.

6. Diante do exposto, e considerando que os aspectos de natureza técnica, como, por exemplo, a especificação do objeto, a definição dos quantitativos e a estimativa de preços, são de responsabilidade exclusiva da área técnica competente, esta Consultoria Jurídica opina pela regularidade da fase interna do procedimento e pela aprovação da Minuta de Edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2025/SGC-SRP (SEI nº 0086040986) e de seus respectivos anexos.

6.1. Recomenda-se o prosseguimento do feito com a publicação do instrumento convocatório e a realização do certame.

---

<sup>6</sup> SÃO PAULO (ESTADO). Consultoria Jurídica Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. *Nota Técnica CJ/SEMIL 07/2024*. Processo 020.00006747/2024-82, 2024, p. 26.



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

É o parecer.

São Paulo, dia 17 de outubro de 2025.

  
LUCAS SOARES DE OLIVEIRA  
**Procurador do Estado**