



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE
SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: 133.00002425/2024-04
INTERESSADO: Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP
PARECER: CJ/ARSESP n.º 127/2025
EMENTA: LICITAÇÃO. REGISTRO DE PREÇOS. Proposta de abertura de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, tendo por objeto a constituição de sistema de registro de preços para contratações futuras de empresa especializada para o fornecimento de mobiliário ergonômico e adequado. Viabilidade jurídica, com recomendações.

1. Trata-se de proposta de abertura de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, tendo por objeto a constituição de sistema de registro de preços para contratação futura de empresa especializada para o fornecimento de mobiliário ergonômico e adequado, nas especificações e quantidades suficientes para atender à demanda da ARSESP e de outros órgãos ou entidades públicas do Estado de São Paulo.

2. Entre os documentos que compõem a instrução processual, cumpre-me destacar os seguintes:

- 2.1 Documento Técnico DFD (SEI nº 0037574193);
- 2.2 Documento Técnico MR (SEI nº 0043136517);
- 2.3 Extrato da Deliberação da Diretoria da ARSESP, na sua 813ª Reunião, realizada em 16/07/2025, aprovando a contratação (SEI nº 0076570943);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- 2.4 Declaração de Ciência de Designação de Gestor e Fiscal (SEI nº 0077691645);
- 2.5 Pesquisa de preços (SEI nº 0074889582);
- 2.6 Estudo Técnico Preliminar nº 92/2024 (SEI nº 0043135509);
- 2.7 E-mail da ARTESP solicitando a participação no procedimento licitatório (SEI nº 0074561921);
- 2.8 Resultado da IRP (SEI nº 0074852807);
- 2.9 Documento de Formalização de Pesquisa de Preço (SEI nº 0077694303);
- 2.10 Termo de Referência atualizado (SEI nº 0080619418);
- 2.11 Declaração de Utilização das Minutas Padronizadas (SEI nº 0077682337 e 0080559246);
- 2.12 Minuta de Edital, Ata de Registro e Contrato (SEI nº 0080630402).

3. Assim encaminhados os autos a esta Consultoria Jurídica para avaliação quanto ao certame visado.

É o relatório. Passo a opinar.

4. De início, recorro não ser atribuição deste órgão o exame de questões de ordem técnica, administrativa ou financeira. O parecer limita-se ao exame de aspectos jurídicos, não contendo nenhum juízo de valor sobre a conveniência ou oportunidade da proposta em comento.

5. Com efeito, esta Consultoria Jurídica analisará os aspectos jurídicos relacionados ao certame intencionado pela Administração.

6. Ao que consta da instrução do processo, a proposta da



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração se caracteriza como abertura de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, pretendendo a constituição de sistema de registro de preços, cujo objeto se enquadra na definição de *“XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.”*

7. A respeito da natureza comum dos bens pretendidos, registro que a justificativa constante no Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 0043135509) é apta ao prosseguimento do processo, nos termos do Decreto Estadual nº 68.017/2023, conforme a seguir:

“Informamos que os bens, objeto deste Estudo Técnico Preliminar, são caracterizados como comuns, visto que os respectivos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Termo de Referência, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado, conforme art. 6º, inciso XIII da Lei Federal nº 14.133/2021.”

8. Há, ainda, no Termo de Referência, cláusula 1.3, menção ao fato de que não se trata de bem de luxo, em conformidade com o disposto no artigo 20 da Lei nº 14.133, de 2021 e no Decreto estadual nº 67.985, de 27 de setembro de 2023.

9. A constituição de sistema de registro de preços está prevista nos artigos 82 a 86 da Lei federal nº 14.133/2021. Outrossim, aplica-se ao presente caso, no que couber, a disciplina do Decreto federal nº 11.462/2023, nos termos do Decreto nº 67.608/2023.

10. No presente exercício de 2025 a elaboração de PCA é obrigatória, devendo nele estar registradas todas as compras e fornecimentos pretendidos, com a ressalva das contratações referidas no artigo 6º do Decreto nº 67.689/2023, dentre as quais não se inclui a presente proposta.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

11. Consta do TR, item 2.2, que a contratação em tela foi regularmente prevista no PCA vigente. Contudo, o referido apontamento foi feito sem o detalhamento recomendado na minuta padrão de termo de referência. Tendo em vista que tais informações tampouco constam do cabeçalho, ou das “informações básicas” do TR, **recomenda-se a complementação do item com os seguintes elementos:**

“2.2. (...) conforme detalhamento a seguir:

I) ID PCA no PNCP: [...];

II) Data de publicação no PNCP: [...];

III) Id do item no PCA: [...];

IV) Classe/Grupo: [...];

V) Identificador da Futura Contratação: [...];

12. A Administração justificou no item 5 do Estudo Técnico Preliminar nº 92/2024 (SEI nº 0043135509) que embora a adesão a Ata de Registro de Preços possa ser uma alternativa cogitável, não foi possível encontrar nenhuma ata vigente que atendesse às necessidades da Agência.

13. Recomenda-se a complementação da instrução dos autos de maneira a se informar, também, as razões pelas quais não seria o caso de se proceder na participação em procedimento público de intenção de registro de preços de outro órgão ou entidade gerenciadora (*caput* do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021), o que poderá ser justificado, por exemplo, diante da eventual inexistência de procedimentos públicos de intenção de registro de preços disponíveis para participação quando da realização da consulta que possam atender à pretensão encartada da Agência.

14. Cabe assinalar também que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem censurado a adoção de sistema de registro de preços para a contratação de produtos e serviços afetos a atividades públicas que se desenvolvem diariamente e em quantidades suscetíveis de prévia estimativa, conforme se observa do excerto a seguir transcrito:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

“A eventualidade do fornecimento e a imprevisibilidade da demanda são, portanto, requisitos essenciais para sua utilização, de modo que esta Corte tem censurado a adoção do sistema de registro de preços para produtos e serviços afetos a atividades públicas que se desenvolvem diariamente e em quantidades suscetíveis de prévia estimativa, ou seja, objetos passíveis de quantificação e entrega em período certo e/ou previsível.”

15. Aparentemente, não é o caso sob exame, pela inviabilidade de prever com certeza quantos serão os móveis a serem adquiridos. Ainda assim, é importante declaração a esse respeito, no que tange a imprevisibilidade da totalidade dos móveis que serão adquiridos e da vantajosidade que se busca com o procedimento licitatório auxiliar, justificando a escolha.

16. A Administração registrou a realização de procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação (*caput* do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021), havendo, por conseguinte, a manifestação da ARTESP a sinalizar a intenção de participar do procedimento em virtude das vantagens verificadas com a economia de escala (SEI nº 0074561921).

17. Quanto à juridicidade do objeto licitado, entendo inexistir óbice à pretensão contratual autuada, mormente considerado o teor do artigo 11, XXXI da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024¹ e a previsão expressamente registrada nos documentos de instrução do feito que os bens a serem adquiridos por ocasião da intencionada contratação se justificam pelos motivos a seguir:

¹ **Artigo 11** - Compete às agências reguladoras, sem prejuízo de suas atribuições específicas e das prerrogativas das autoridades estaduais e de outros entes federativos:
XXXI - adquirir, alienar e administrar seus bens, nos termos da legislação aplicável;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Considerando as novas atribuições institucionais incorporadas à ARSESP e o consequente aumento de seu quadro funcional;
Considerando as iminentes alterações a serem introduzidas pelo Projeto de Lei Complementar nº 35/2024, ora em votação, que reestrutura as Agências Reguladoras do Estado de São Paulo, alterando substancialmente a configuração das Diretorias e respectivas áreas da ARSESP;
Considerando, ainda que, desde a mudança da sede da ARSESP para o novo prédio, várias áreas ainda não foram contempladas com mobiliários adequados, a exemplo das áreas externas, vestiários destinados aos fiscais e terceirizados, almoxarifado e depósitos;
Considerando, finalmente, a necessidade de dotar áreas com o mobiliário acústico adequado para a realização de reuniões;
Faz-se imperioso disponibilizar mobiliário a fim de readequar os layouts da Agência, para alocar os novos empregados públicos, reorganizar/suprir os espaços existentes, concluindo, assim, o projeto da nova sede da Agência.”

18. Prosseguindo na verificação da instrução processual à vista das exigências detraídas da legislação de regência, noto que a pesquisa de preço foi realizada com base no inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 67.888/2023, isto é, através de pesquisa direta com, no com, no mínimo, 3 (três) fornecedores.

19. Registro que nenhum dos fornecedores enviou proposta de preço englobando todos os lotes previstos na cláusula 1.1 do Termo Referência, o que não representa óbice ao prosseguimento, desde que cada lote/item possua, ao menos, 3 (três orçamentos), o que foi possível confirmar mediante análise da Planilha de Pesquisa de Preços apresentada (SEI nº 0074889582).

20. Todavia, **nos termos do artigo 4º do Decreto nº 67.888/2023, deve ocorrer a análise de forma crítica dos preços coletados, o que não foi feito pela área técnica.**

21 **No documento de formalização da pesquisa de preço, ao contrário do que inferido, imperioso que se faça constar o valor estimado da**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratação, que deverá se basear nos valores máximos contidos na minuta de ata de registro de preços. A respeito da exigência comentada, vejamos o Decreto federal 11.462/2023:

Art. 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial: (...) IV - realizar pesquisa de mercado para identificar o valor estimado da licitação ou contratação direta e, quando for o caso, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e pelas entidades participantes, inclusive na hipótese de compra centralizada;

16. Ademais, parece-me prudente orientar a complementação da instrução processual a se revisar a suficiência quanto à justificativa da escolha dos fornecedores apresentada no Estudo Técnico Preliminar, considerando a exigência feita pelo inciso IV do artigo 3º do Decreto nº 67.888/2023.

17. Avaliando a data da ocorrência das pesquisas de orçamentos a mercado, registro inexistir o transcurso de período superior a 6 (seis) meses. A esse respeito, consoante regra plasmada no inciso IV do artigo 3º do Decreto Estadual n. 67.888/2023, os orçamentos não poderão ultrapassar, como regra, 6 (seis) meses considerando a data de divulgação do edital.

18. Atendidas as recomendações supra, concluo pela juridicidade da pesquisa de preços realizada, por atender às exigências constantes da legislação incindível.

19. Sigo na análise dos elementos da instrução processual.

20.Registro que consta dos autos o resultado da Intenção de Registro de Preços (IRP), no SEI 0074852807, fundamental para a elaboração adequada da Ata de Registro de Preços.

21. Nos termos do artigo 7º da Lei de Licitações, caberá à autoridade



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da lei, observados os requisitos previstos nos incisos do caput do aludido artigo 7º. Devem, ainda, ser observadas as vedações ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos previstas no artigo 9º da Lei de Licitações.

22. Atendendo aos dispositivos acima, foi apresentado documento que contém a indicação do gestor do contrato e seu substituto, bem como o fiscal do contrato e seu substituto (SEI nº 0077691645). **Contudo, no documento correspondente, não houve a assinatura eletrônica do agente público designado para o cargo de fiscal substituto, devendo ser sanado tal ponto.**

23. Não figura dos autos minuta de despacho de autorização, a ser subscrito pelo Sr. Diretor Presidente da ARSESP, nos termos da deliberação da Diretoria Colegiada.

24. Seguindo na análise, observo que, nos termos do artigo 17 do Decreto federal nº 11.462/2023, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

25. Consta dos autos Matriz de Riscos, Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização de Demanda, em consonância à exigência legalmente imposta.

26. Passando à análise das minutas de termo de referência, edital e contrato, de acordo com a manifestação encartada pela Administração, foram elaboradas a partir dos modelos disponibilizados no Portal de Compras do Governo do Estado de São Paulo (<https://compras.sp.gov.br/>), no sítio eletrônico <https://www.pge.sp.gov.br/> ou em outro sítio eletrônico oficial do Estado (SEI nº 0077682337 e 0080559246).

25. Comento, pois, alguns itens que me parecem especialmente



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

relevantes.

26. Quando houver previsão da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, é recomendável que, em conformidade com o planejamento realizado pela Administração, seja estabelecida expressamente no instrumento convocatório a quantidade estimada para eventual hipótese de prorrogação do prazo de vigência da ata (a ser formalizada por termo aditivo dentro do prazo de vigência da ata). A título de sugestão, seguem alternativas de redação:

“Em caso de termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, não haverá quantitativo adicional, de modo que, no período de vigência da prorrogação, somente poderá haver contratação da quantidade ainda não contratada do quantitativo originalmente registrado.”

OU

“Em caso de termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, haverá quantitativo adicional [equivalente ao quantitativo originalmente registrado, de modo que, no período de vigência da prorrogação, poderá haver contratação de quantidade equivalente ao quantitativo originalmente registrado e da eventual quantidade ainda não contratada do quantitativo originalmente registrado.]”.

27. Segundo depreendo do item 9 do Termo de Referência (SEI nº 0080619418), optou-se pelo sigilo do valor estimado da contratação, contudo não localizei justificativa, para tanto, no Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 0074207176), nos termos dos artigos 13, parágrafo único, II, 18, § 1º, VI, e 24, da Lei nº 14.133, de 2021.

28. Além disso, importante consignar que nos termos do art. 28, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a adoção dos modos de disputa fechado ou combinado depende de justificativa nos autos do processo licitatório.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

29. Considerando que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o documento destinado a demonstrar a necessidade da contratação e as razões das principais escolhas do planejamento (art. 18 da Lei nº 14.133/2021), é nele que deve constar a motivação técnica para o modo de disputa adotado, inclusive quando se optar por forma diversa do modo aberto, que é a regra geral.

30. Com relação à garantia de execução contratual, noto que o item 6 do Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 0043135509) dispensa essa exigência e apresenta a justificativa pertinente.

31. No que diz respeito à **garantia contratual dos bens, a que se refere a cláusula 5.9 do Termo de Referência, deve ser estabelecido prazo fixo em detrimento da indicação de um prazo mínimo, sob pena de impacto nos orçamentos das empresas participantes do certame.**

32. **O Termo de Referência exige a apresentação de amostras, conforme item 4, que constitui uma medida excepcional, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada, que deverá constar no Estudo Técnico Preliminar.**

33. No que tange ao tema do pagamento do preço, a cláusula quinta do Contrato indica a remuneração referente ao valor total estimado, no item 5.1.

34. Ainda a respeito do mecanismo de pagamento disposto nos autos, especificamente quanto ao reajuste, cabe-me indicar que a cláusula sétima do Contrato atende aos ditames do artigo 92, 3º da Lei de Licitações, eis que (i) estabelece o reajuste após 1 (um) ano a contar da data do orçamento estimado (item 7.1); e (ii) estabelece o índice de reajustamento de preço (item 7.2).

35. Importante registrar que o Contrato prevê o interregno mínimo de 1 (um) ano contado a partir dos efeitos do último reajuste, caso tenha sido realizado reajuste



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE
SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos preços da ata.

36. Consta no item 12.4 do Edital a disciplina específica a respeito das multas e da respectiva metodologia de quantificação quando aplicável às condutas infratoras eventualmente praticadas por licitantes.

37. O Edital veda a participação de consórcio, conforme cláusula 3.11, contudo não localizei a devida justificativa, conforme previsão do art. 15 da Lei de Licitações.

38. Seguindo na análise dos documentos, verifico que a cláusula 1.4 do Contrato estabelece prazo de entrega imediata para o mobiliário, ao passo que a cláusula 5.1 do Termo de Referência estabelece prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da emissão de cada uma das ordens de fornecimento. **Tal ponto deve ser uniformizado pela Administração, sendo necessário avaliar a viabilidade da manutenção da exigência de “entrega imediata”, uma vez que constitui praxe do mercado a existência de um prazo mínimo para confecção e entrega do mobiliário, fato que pode ser constatado mediante análise das propostas, tendo em vista que em nenhum dos casos a entrega é imediata.**

39. Consigno, ainda, que a possibilidade de adesão de órgãos ou entidades não participantes à ata de registro de preços, prevista na cláusula 4.1 da minuta de Ata de Registro de Preços, deve ser motivada no Estudo Técnico Preliminar, o que não ocorreu.

40. Dada a viabilidade jurídica das minutas acostadas aos autos, cabe-me, por fim, orientar que sejam observadas pela Agência as exigências previstas na legislação de regência no tocante à publicidade do certame e às formalidades antecedentes à efetiva assinatura do contrato.

41. De acordo com o artigo 54, caput e §§ 1º, 2º e 3º da Lei de Licitações, é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação.

42. Por outro lado, é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

43. Além disso, após a homologação do processo licitatório, deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no aludido sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

44. Deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, quando adotado o critério de julgamento de menor preço, no caso de aquisição de bens (artigo 55, I, “a”, da Lei de Licitações).

45. Outrossim, anoto que, nos termos do artigo 94, caput, e inciso I, da Lei de Licitações, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação, contado da data da assinatura do contrato.

46. Diante do exposto e desde que observadas as orientações aqui presentes, não há, sob o ponto de vista jurídico, óbice à pretendida licitação.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 15 de outubro de 2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE
SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Guilherme Silveira da Rosa Wurch Duarte

Procurador do Estado

CJ-ARSESP



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE
SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO: 133.00002425/2024-04
INTERESSADO: Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
– ARSESP
ASSUNTO: Ata de Registro de Preços para futura contratação de mobiliários

Aprovo o Parecer CJ/ARSESP nº 127/2025 por seus próprios fundamentos jurídicos.

Remetam-se os autos à origem para ciência e prosseguimento.

São Paulo, 15 de outubro de 2025.

Matheus Alves Nascimento

Procurador do Estado Chefe CJ/ARSESP