



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

PROCESSO: 134.00017777/2025-17
INTERESSADO: ARTESP
PARECER: CJ/ARTESP n.º 115/2025
EMENTA: LICITAÇÃO. DISPENSA. Contratação Emergencial. Proposta de contratação direta, em caráter emergencial, com fundamento no artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, para a prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, com fornecimento de insumos e operação, para atendimento na Sede da ARTESP e Regional Araraquara. Necessidade de complementação da instrução dos autos. Viabilidade jurídica, desde que adotadas as providências em complementação da instrução assinaladas nesta peça opinativa. Observações e recomendações. Análise em regime de urgência.

Senhora Procuradora do Estado Chefe,

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com o intuito de viabilizar a contratação, em caráter emergencial, de serviços de limpeza, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, com fornecimento de insumos e operação, para atendimento na Sede da ARTESP e Regional Araraquara, mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

2. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:



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

- i. Documento de Formalização de Demanda (0069791269);
- ii. Estudo Técnico Preliminar 23/2025 (0069809710), seguido da sua versão com omissão de informações sobre valores estimados (0069885221);
- iii. Termo de Referência 45/2025 (0069885560) e Anexo I - Instrumento de Medição de Resultado (0069885704);
- iv. Pesquisa de preços no sítio compras.gov (0069885853) e junto a quatro fornecedores (0069886019);
- v. Quadro comparativo de preços (0069889536), informando que o menor preço obtido foi de **R\$ 528.415,20**;
- vi. Cronograma de desembolso (0069890333);
- vii. Declaração de utilização de minutas padronizadas do termo de referência, com destaque das alterações realizadas e as correspondentes justificativas (0069891346);
- viii. Matriz de gerenciamento de riscos (0069894270);
- ix. Informação da SUADI/Serviços listando a documentação juntada ao processo e sugerindo prosseguimento (0069895315);
- x. Ficha de Integração SIAFEM (0070030069) e manifestação da SUADI/Financeiro quanto à geração do Código Único 20250604634 (0070030438);
- xi. Nota de Reserva - 2025NR00172 (0070139189);
- xii. Atos constitutivos, declarações, atestados e certidões de regularidade da empresa **SPM SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA**, que ofertou o menor preço na pesquisa de preços (0070186727, 0070187037, 0070187168);
- xiii. Página dos Toolkits do Portal de Compras do Estado (0070188583);



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

- xiv. Minuta de despacho da autoridade competente autorizando a contratação direta por dispensa de licitação sem disputa (0070188931);
- xv. Minuta de Termo de Dispensa de Licitação Emergencial (0070192224);
- xvi. Minuta de termo de contrato (0070192784) e de termo de ciência e de notificação ao TCE (0070194459);
- xvii. Declaração de utilização das minutas padronizadas (0070194955);
- xviii. Despacho da SUAI/Licitação listando os documentos que instruem os autos e sugerindo a remessa à Consultoria Jurídica (0070196376).

3. Assim instruídos, foram os autos encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise e parecer, nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 (0070228318 e 0070250367).

É o breve relatório. Passo a opinar.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4. **Preliminarmente, consigno que o processo foi examinado em regime de urgência, em atendimento à solicitação da Administração, nos termos do §2º do artigo 19 das Rotinas das Consultorias Jurídicas, aprovadas pela Resolução PGE nº 77, de 03.12.2010.**

5. Ademais, ressalto que a manifestação desta Consultoria Jurídica é pontual e cinge-se ao exame da viabilidade jurídica da contratação direta nos termos propostos pela origem e com base nos elementos carreados nos autos, não sendo sua atribuição analisar a conveniência e oportunidade do ato ou verificar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Pontua-se que a análise a ser realizada levará em consideração, exclusivamente, os elementos de instrução constantes deste expediente eletrônico (SEI nº 134.00017777/2025-17).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO

II. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO POR SITUAÇÃO EMERGENCIAL

6. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, impõe a obrigatoriedade de processo de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. No entanto, ressalva a possibilidade de lei excepcionar tal regra, assim dispondo:

Art. 37. (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

7. Neste passo, o artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 admite expressamente a dispensa de procedimento licitatório nas hipóteses que especifica, dentre as quais a emergência a que alude o inciso VIII:

Art. 75. É dispensável a licitação: (...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (...)

§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#) e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

8. Trata-se de hipótese que anteriormente estava prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei federal nº 8.666/1993, hoje revogada, tendo sido reproduzida, com



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

alterações significativas – como o prazo e a vedação de recontração –, na Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC¹.

9. Na lição de Marçal Justen Filho, para dispensa da licitação em situação emergencial ou de calamidade pública, incumbe à Administração avaliar a presença de dois requisitos: (i) demonstração concreta e efetiva da potencialidade de dano e (ii) demonstração de que a contratação é via adequada e efetiva para eliminar o risco².

10. Ressalta-se que o objeto da contratação deverá se restringir à parcela de prestação de serviços necessária à prevenção do dano. Com efeito, no que concerne às quantidades do objeto, a contratação direta deve se destinar, apenas, à eliminação do risco de dano ou prejuízo. Em outras palavras: a providência a ser adotada sem licitação deve ser a mínima necessária para assegurar a eliminação da emergência³. **Por este motivo, é necessário, de plano, que a Administração demonstre nos autos as providências adotadas para a realização do procedimento licitatório direcionado à contratação do serviço ora pretendido.**

11. É certo que, se, por um lado, a contratação emergencial é admitida pela legislação como medida destinada a evitar danos irreparáveis que poderiam decorrer da espera pela conclusão do regular procedimento licitatório, por outro a Administração não está dispensada de realizar, com presteza e celeridade, licitação destinada à regular contratação do mesmo bem ou serviço.

12. Preocupa-se aqui, o legislador, com as situações decorrentes de desídia ou de falha de planejamento, pois é pressuposto da boa administração que as contratações públicas sejam objeto de adequado planejamento e execução de forma tempestiva, para que se instruem e concluam os procedimentos licitatórios sem solução de

¹ Faço notar que a jurisprudência citada ao longo deste parecer refere-se a decisões proferidas ainda sob a égide da lei antiga, mas que é aqui mantida porque compatível com os princípios e disposições da lei nova.

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1041.

³ Neste sentido, já entendeu Tribunal de Contas da União: "1.6.2. em atendimento ao inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993, a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal, baseada em projeto básico que tenha todos os elementos do art. 6º, inc. IX da Lei 8.666/1993". (Acórdão TCU nº 943/2011, Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo).



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

continuidade na prestação de serviços essenciais contratados com terceiros. Ou seja, a possibilidade excepcional de se afastar o prévio procedimento licitatório, com fundamento no inciso VIII do artigo 75 da NLCC, destina-se precipuamente a viabilizar o célere atendimento de situações imprevisíveis e emergentes, que escapem do controle do gestor diligente.

13. De outra banda, se a situação emergencial ensejadora da contratação direta decorrer, no todo ou em parte, de inércia, omissão ou de qualquer outra forma de incúria administrativa (o que a doutrina costuma chamar de “emergência fabricada”), caberá à autoridade responsável determinar, de imediato, a instauração de procedimento adequado visando à apuração de responsabilidade disciplinar, nos termos do §6º do artigo 75 acima transcrito.

14. Observa-se, outrossim, que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁴ a esse respeito caminhava no sentido de que a lei não distingue, para efeito de contratação direta, a emergência “real”, resultado do imprevisível, daquela resultante da inércia administrativa. Porém, não exime o responsável pela falha de planejamento de sofrer as sanções disciplinares compatíveis⁵.

⁴ Acórdão TCU nº 1122/2017-Plenário, Rel. Min. Benjamim Zymler: 25. *Já no [Acórdão 1138/2011-TCU-Plenário](#), de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, foi estabelecido que é necessário se separar a ausência de planejamento da contratação emergencial propriamente dita, por esta ocorrer em função da essencialidade do serviço ou do bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornaram imperativa a imediata contratação. A situação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou da inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. 26. Nesse sentido, cito ainda os [Acórdão 2240/2015-TCU-Primeira Câmara](#), 1.217/2014-Plenário, 1312/2016-1ª Câmara, 1.022/2013-Plenário, 425/2012-Plenário e 285/2010-Plenário, que adotaram essa linha de entendimento. 27. Dessa forma, é necessário avaliar corretamente as responsabilidades dos gestores, de modo a segregar a conduta daqueles que concorreram para originar a situação emergencial e, eventualmente, de agentes que apenas atuaram para elidir o risco de dano. 28. Em todo caso, o gestor que dá causa a situação emergencial pode ser responsabilizado, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização de um regular procedimento licitatório (...)*

⁵ Em sentido semelhante também era a Orientação Normativa AGU nº 11, de 1º de abril de 2009: “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.



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

15. No caso em exame, a área técnica da ARTESP justificou a pretendida contratação emergencial no Documento de Formalização de Demanda (0069791269):

“A contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação predial para a Sede da ARTESP e a Regional Araraquara revela-se imprescindível, em razão da impossibilidade de renovação do Contrato nº 0489/ARTESP/2022, que encerra em 05/06/2025, pois os documentos de habilitação previstos no edital não estão regularizados. Trata-se de uma atividade de natureza continuada, essencial para a manutenção de condições de salubridade e higiene, assegurando ambiente saudável ao desenvolvimento das atividades laborais e recepção de visitantes. Como esses serviços não integram a competência legal-fim da Agência nem fazem parte das categorias funcionais do quadro próprio de pessoal, justifica-se a terceirização. A execução demanda insumos, equipamentos e técnicas especializadas, não disponíveis internamente, o que reforça a necessidade de contratação de empresa especializada.

A contratação está fundamentada no Artigo 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018 e na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017 (Artigo 15), que estabelecem que serviços como limpeza e conservação predial possuem natureza continuada, pois “visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.”

16. É certo que a continuidade dos serviços, tidos por essenciais, conforme justificativas apresentadas nos autos, se revela imperativa, uma vez que a falta de limpeza regular dos prédios pode comprometer a saúde daqueles que lá trabalham e mesmo dos que lá circulam.

17. É necessário, todavia, robustecer a justificativa em questão, indicando-se claramente quais “documentos de habilitação previstos no edital não estão regularizados” pela anterior contratada, obstando a prorrogação do Contrato nº 0489/ARTESP/2022, que contemplava a prestação dos serviços de limpeza. Além disso, é recomendável que a área técnica consigne nos autos se foram tomadas as providências cabíveis para a imediata deflagração de regular licitação para a contratação dos serviços tratados nos autos.

18. De todo modo, parece estar configurada a hipótese legal de “situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos



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

ou particulares”, conforme disposto no inciso VIII do artigo 75 da NLLC, sobretudo porque, do que consta do processo, o Contrato nº 0489/ARTESP/2022 teve seu prazo de vigência expirado em **05/06/2025**.

19. Vale ressaltar, porém, que a apreciação das circunstâncias que qualificam determinada situação como emergencial está compreendida na discricionariedade do administrador, por ser quem detém o conhecimento da situação de fato e a competência para avaliar a oportunidade e a conveniência de se proceder à contratação direta, desacompanhada do prévio procedimento licitatório.

III. ANÁLISE FORMAL DO PROCEDIMENTO

20. A Lei Federal nº 14.133/2021 determina que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

21. No Estado de São Paulo, os procedimentos de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, na forma eletrônica, são disciplinados pelo



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

Decreto 68.304/2024⁶, cujo artigo 6º⁷ reproduziu, em linhas gerais, os elementos acima transcritos.

22. Cumpre salientar que a não observância dessas formalidades pode configurar uma das hipóteses do artigo 73 da Lei Federal nº 14.133/2021⁸, acarretando a responsabilidade solidária do contratado e do agente público responsável por eventual dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

23. Vê-se, portanto, que esses dispositivos constituem importante guia para a instrução adequada de procedimentos de contratação direta à luz da nova legislação, de modo que é altamente recomendável que, no despacho que autorizar a dispensa de licitação, a autoridade competente analise criticamente a instrução dos autos, certificando-se de que todos os elementos previstos no artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 foram efetivamente atendidos, bem como indicando onde se encontram nos autos os documentos utilizados para respaldar sua deliberação. Vamos a eles.

a) Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo (inciso I);

24. Este inciso contempla documentos referentes à fase de planejamento da contratação e às especificações técnicas de seu objeto. Ao utilizar a expressão “e, se for

⁶ Aplicável à presente hipótese nos termos do artigo 4º, inciso III: “Artigo 4º - O procedimento de contratação direta por dispensa de licitação previsto neste decreto será adotado nas seguintes hipóteses: I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores, nos termos do inciso I do “caput” do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; II - contratação de outros serviços ou de aquisição de bens, nos termos do inciso II do “caput” do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; III - contratação de obras, serviços, incluídos os serviços de engenharia, e aquisição de bens, nos termos dos incisos III e seguintes do “caput” do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021”.

⁷ “Artigo 6º - O procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa; III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão de escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente. (...)”

⁸ “Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”.



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

o caso”, após o primeiro documento, seria possível concluir que a legislação estaria dispensando todos os outros (estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou executivo). No entanto, esse dispositivo deve ser interpretado **com cautela**, não devendo ser utilizado para se dispensar arbitrariamente os documentos ali listados. Por conseguinte, eventual ausência de algum dos documentos listados no inciso I deve ser devidamente justificada pela área técnica da Administração, sempre tendo em vista as especificidades do caso concreto.

25. Dito isso, registro que o Documento de Formalização de Demanda (DFD) 93/2025 (0069791269) deve atender às exigências previstas no artigo 7º do Decreto Estadual nº 67.689/2023⁹, indicando as informações gerais acerca da contratação pretendida. Nesse ponto, recomenda-se a complementação do DFD, com vistas a atender às exigências do citado artigo 7º:

- (i) esclarecimento, na justificativa da necessidade da contratação (inciso I), de quais documentos de habilitação da anterior contratada não foram apresentados, impedindo a prorrogação contratual;
- (ii) justificativa acerca das quantidades a serem contratadas (inciso III), visto que houve, no item 3 do DFD, a indicação de quantitativos desacompanhados de justificativas, inclusive quanto à previsão em duplicidade do item “*artigos de papel para higiene*”;

⁹ **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.

Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.



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

(iii) categorização do grau de prioridade da contratação em baixo, médio ou alto (inciso VI).

26. A despeito de o Estudo Técnico Preliminar (ETP)¹⁰ ser facultativo nos casos de dispensa por situação emergencial (artigo 8º, inciso I, 'a', do Decreto Estadual nº 68.017/2023¹¹), é de se verificar que a unidade elaborou o referido documento (0069809710 e 0069885221), o qual deve atender aos parâmetros dispostos no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021, em geral reproduzidos no artigo 5º¹² do Decreto Estadual 68.017/2023.

¹⁰ De acordo com o art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar é o “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”.

¹¹ Decreto nº 68.017/2023, dispõe sobre a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. Artigo 8º - *A elaboração do ETP: I - é dispensada: a) nas hipóteses dos incisos III, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º do “caput” do artigo 90 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; (...)*

¹² Artigo 5º - Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução; VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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



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

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

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

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

(...)



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

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

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

(...)

27. O artigo 4º do Decreto Estadual nº 68.017/2023¹³ prevê aspectos que devem ser considerados no momento da elaboração do ETP. Recomenda-se que a origem certifique de que os incisos desse dispositivo foram considerados na confecção do documento em tela.

28. 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 Estadual nº 68.017/2023. Segundo o §1º do dispositivo do citado decreto, o documento deverá conter, **no mínimo**, os elementos dos incisos I, V, VI, VII e XIII. São eles: 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); e manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inciso XIII).

29. Por seu turno, também de acordo com o mesmo §1º, os demais elementos previstos nos incisos do “caput”, caso não sejam contemplados no ETP, deverão

¹³ “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 CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO

ser justificados pela Administração, 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).

30. Cumpre anotar que a identificação da necessidade da contratação (artigo 5º, I, do Decreto 68.017/2023) é a primeira questão a ser enfrentada em um ETP, justamente para permitir reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando, assim, qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

31. Recorde-se que esse tipo de justificativa deve ser suficiente para demonstrar a indispensabilidade da contratação que se pretende realizar, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração. É certo, entretanto, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito das razões do gestor público, que envolve os juízos de conveniência e oportunidade, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto.

32. Dito isso, vale fazer outros apontamentos acerca do ETP juntado ao processo.

33. 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 contratação anual (PCA). Por sua vez, o art. 18, §1º, II, da NLLC e o artigo 3º, II, do Decreto 68.017/2023 determinam que o ETP deverá estar alinhado não somente com o PCA, como também com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração. Sobre o assunto, o tópico 11 do ETP juntado ao processo informa que a presente demanda



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

está em revisão, nos termos do parágrafo único do artigo 16 do Decreto 67.689/2023¹⁴. Quanto a esse tópico, porém, lembro que o artigo 6º, III, do Decreto 67.689/2023 dispensa as contratações emergenciais fundadas no artigo 75, VIII, da NLLC do registro no plano de contratações anual.

34. No que se refere aos requisitos da contratação (art. 18, §1º, III, da NLLC e art. 5º, II, do Decreto e. 68.017/2023), recomenda-se que a área técnica verifique se a complexidade do objeto realmente justifica a exigência de atestado de capacidade técnica. Observa-se, aliás, que a justificativa constante do tópico 13 do ETP quanto à exigência de qualificação técnica é excessivamente genérica, não se referindo especificamente às características da contratação pretendida, o que deverá ser sanado pela área técnica.

35. As estimativas das quantidades para a contratação (art. 18, §1º, IV, da NLLC) foram inseridas no tópico 7 do ETP. Entretanto, é necessário robustecer a justificativa acerca dos itens e dos quantitativos ali indicados, visto que as quantidades estimadas devem estar *“acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala”*, o que não foi localizado na instrução.

36. Nessa lógica, deve-se evitar estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Convém reforçar que a metodologia utilizada para o cálculo dos quantitativos deve ser exposta de maneira clara no ETP, juntando-se as memórias de cálculo e todos os documentos que lhes respaldam (como, por exemplo, faturas ou o histórico de contratações anteriores, dados sobre a demanda interna, gráficos etc.). Esses elementos são indispensáveis para se afastar eventuais alegações de falhas na etapa de planejamento da contratação.

37. Registre-se não ser de incumbência deste órgão jurídico adentrar na análise da justificativa apresentada, dado de caráter eminentemente técnico.

¹⁴ Artigo 16 - O setor de contratações verificará se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.

Parágrafo único - As demandas que não constarem do plano de contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas, observado o disposto no artigo 15 deste decreto.



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

38. A estimativa do valor da contratação deverá observar os requisitos indicados no art. 18, §1º, VI, da NLLC e art. 5º, VI, do Decreto e. 68.017/2023, com indicação dos valores unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo, como é o caso dos autos. Entretanto, nota-se que a justificativa constante do tópico 8 do ETP faz referências a “licitação”, o que se revela inadequado e deverá ser corrigido, visto que a contratação será direta, por dispensa de licitação. Ademais, não obstante tenha havido a escolha por impor sigilo aos valores unitários referenciais, memórias de cálculos e demais documentos, não consta da instrução o anexo elaborado pela Administração com tais informações, o que deverá ser objeto de complementação.

39. A descrição da solução como um todo (art. 18, §1º, VII, da NLLC) é questão de natureza eminentemente técnica, de modo que compete à Administração avaliar e revisar cuidadosamente tal requisito da contratação.

40. Por sua vez, a “Análise de Riscos” consiste na etapa do planejamento da contratação voltada ao mapeamento dos eventos futuros e incertos que, caso venham a se concretizar, ocasionem algum prejuízo à regular execução do contrato e, em última análise, ao interesse público. O mapa de riscos deve definir os métodos de gerenciamento, ações preventivas e de contingência, o que foi constou do documento 0069894270.

41. Com relação ao Termo de Referência (TR), lembra-se que constitui documento voltado à caracterização do objeto contratual, devendo observar, no Estado de São Paulo, as disposições do Decreto Estadual nº 68.185/2023, especialmente os parâmetros e elementos descritivos constantes de seu artigo 6º¹⁵. Ademais, a Administração deverá

¹⁵ Artigo 6º - Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
I - definição do objeto, incluídos:

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



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

utilizar modelo de TR instituído pela Secretaria de Gestão e Governo Digital¹⁶, ou, caso contrário, prestar justificativa formal sobre sua não utilização (artigo 6º, §§3º e 4º, do Decreto e. 68.185/2023).

42. É preciso ter em mente que as justificativas e o delineamento do objeto precisam estar expressos nos autos, uma vez que esse é o instrumento que o Poder Público tem para revelar o processo decisório à sociedade e aos órgãos de controle.

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

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

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do artigo 36 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto nº 67.888, de 17 de agosto de 2023 , acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária, dispensando-se a respectiva reserva quando se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º - Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, nos termos do disposto no artigo 8º do Decreto nº 68.017, de 11 de outubro de 2023:

1. a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II deste artigo, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

2. o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento aos instrumentos de planejamento do órgão ou entidade e às leis orçamentárias.

§ 2º - Para os fins da alínea “b” do inciso I deste artigo na hipótese de objeto não padronizado pelo Estado de São Paulo, poderá ser utilizado o catálogo eletrônico de padronização instituído pelo Poder Executivo Federal, na forma disposto no artigo 2º do Decreto nº 68.021, de 11 de outubro de 2023 .

§ 3º - Deverão ser utilizados os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado, que conterão os elementos previstos neste artigo.

§ 4º - A não utilização dos modelos de que trata o § 3º deste artigo deverá ser precedida de justificativa formal, a qual será anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do artigo 19 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 5º - A referência de que trata o inciso II deste artigo será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital.

§ 6º - Fica vedada a subcontratação total, de parcelas consideradas de maior relevância técnica ou de valor mais significativo do objeto, ressalvado o disposto no § 9º do artigo 67 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

¹⁶ <<https://compras.sp.gov.br/agente-publico/arquivos-documentos-padronizados/>>.



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

43. No caso dos autos, recomenda-se ao órgão técnico responsável pela elaboração do TR o necessário cuidado na quantificação e especificação do objeto, certificando-se de que o documento contempla o máximo de informações acerca do objeto contratual, bem como todas as demais obrigações que a unidade de origem entender que devam ser atribuídas à contratada.

44. Não é demais ressaltar que os documentos mencionados neste tópico possuem natureza eminentemente técnica, não cabendo a esta Consultoria Jurídica realizar juízo de conveniência e oportunidade de seu teor ou mesmo verificar aspectos técnicos que extrapolam sua competência. Nesse contexto, recomenda-se ao setor responsável 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 suficiente¹⁷ dos serviços a serem prestados e das obrigações que serão atribuídas à contratada, de sorte que não restem dúvidas sobre isso.

45. Não obstante, relevante fazer algumas considerações acerca do Termo de Referência 45/2025 (0069885560), que balizará a contratação.

46. Quanto ao art. 6º, I, “a” do Decreto 68.185/2023, noto que o prazo de vigência fixado no TR foi de “(...)12 (doze) contados do(a) emissão da ordem de serviço, improrrogável (...)”. Não é difícil supor que a intenção da área de origem foi fixar o prazo em 12 “meses”, mas a unidade de tempo não constou do item 1.2 do TR, o que deve ser corrigido.

47. Ademais, como abordado anteriormente, a contratação emergencial tem o fim precípuo de assegurar a continuidade do serviço até a conclusão do procedimento licitatório. Assim, para que não restem dúvidas quanto a esse ponto, afigura-se recomendável que conste do TR e demais documentos da contratação que o prazo será de até 12 meses,

¹⁷ Súmula nº 166 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 CONSULTORIA JURÍDICA DA AGÊNCIA REGULADORA DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO

inserindo-se aqui, ainda, a disposição constante da Cláusula 2.1.1 da minuta de contrato, no sentido de que, não obstante o prazo de 12 meses estipulado, o contrato será rescindido antes do término do prazo de vigência, sem ônus para a ARTESP, caso sobrevenha contratação definitiva, após regular licitação. Assim, ocorrendo a resolução o contrato com base na condição estipulada acima, o futuro contratado não terá direito de exigir qualquer espécie de indenização da ARTESP.

48. Acerca do regime de execução, a Administração elegeu a empreitada por preço unitário (item 8.2 do TR), opção que gera dúvidas sobre sua adequação, que deverá ser sopesada pela área de origem à luz dos comentários que seguem.

49. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, XXIX, da Lei nº 14.133/2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

50. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, XXVIII, Lei nº 14.133/2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Portanto, o pagamento devido ao Contratado vincula-se a preço certo de unidades determinadas dos serviços (“m²”, “posto”, “refeição”, etc.), cuja prestação é submetida a medições em que são verificados os quantitativos que deverão ser pagos. Assim, a Administração somente pagará pelas unidades dos serviços que efetivamente foram prestadas seguindo as regras contratuais conforme verificado nas medições. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não



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

se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978, de 2013-Plenário, TC 007.109, de 2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

51. Assim, na empreitada por preço unitário, haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

52. A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser contratado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global – normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

53. O regime de execução deve ser sopesado tendo em mente a eficiência na gestão contratual, cabendo à Administração a escolha pelo regime que mais se adeque à situação sob exame, observadas as balizas colocadas acima.

54. Reitera-se, aqui, que o objeto da contratação deverá se restringir à parcela de prestação de serviços necessária à prevenção do dano. Por conseguinte, deve a autoridade competente se certificar de que o objeto da contratação, em sua totalidade, se destina única e exclusivamente à eliminação do risco ou prejuízo.

b) Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei (inciso II) e justificativa de preços (inciso VII);



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

55. Os incisos II e VII do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 podem ser analisados em conjunto, uma vez que tratam de assunto semelhante.

56. O inciso II demanda que o processo contemple “estimativa de despesa”, calculada na forma estabelecida no artigo 23 da NLCC¹⁸, que se refere à pesquisa de preços. No Estado de São Paulo, este dispositivo da lei federal está regulamentado pelo Decreto nº 67.888/2023, que elenca, no artigo 3º¹⁹, os parâmetros para aferição do melhor preço estimado e esclarece, no artigo 10, que as contratações diretas decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação também estão sujeitas às suas disposições.

¹⁸ Art. 23. *O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento” (...).*

¹⁹ Artigo 3º - *Serão utilizados os seguintes parâmetros para aferição do melhor preço estimado: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, tais como a ferramenta de pesquisa de preços do Governo Federal, o Banco de Preços em Saúde – BPS e o Portal Nacional de Contratações Públicas, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro; III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal ou estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso; IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas e/ou em bases do Estado de São Paulo, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, na forma estabelecida em ato do Secretário de Gestão e Governo Digital. (...)*



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

57. No caso dos autos, consta ter sido feita pesquisa de preços junto a 4 (quatro) possíveis fornecedores. Sobre o tema, deverá ser justificada a escolha dos fornecedores consultados, como exigido pelo inciso IV do citado artigo 3º.

58. Não obstante, lembro, que, para as hipóteses envolvendo serviços terceirizados, há regra específica do Decreto 67.888/2023, prevista no artigo 8º:

Artigo 8º - A contratação de serviços terceirizados utilizará os valores dos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados – CADTERC, disponíveis no endereço eletrônico <http://www.cadterc.sp.gov.br>.

59. No caso dos autos, não obstante a elaboração do mapa comparativo de preços (0069889536), é recomendável que o responsável pela elaboração da pesquisa informe se os preços apresentados pela empresa a ser contratada observam os limites do CADTERC.

60. É importante lembrar do dever do agente público de optar pelos parâmetros que prestigiem a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço. **Ademais, lembro que o artigo 4º, § 3º, do citado Decreto exige que os preços coletados sejam analisados de forma crítica pelo gestor, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.**

61. Também deverá a Administração se certificar de que a pesquisa de preços observa os parâmetros dispostos no §4º do artigo 3º do Decreto 67.888/2023, tema abordado no tópico 8 do ETP juntado ao processo (0069809710):

Artigo 3º - Serão utilizados os seguintes parâmetros para aferição do melhor preço estimado: (...)

§ 4º - A pesquisa de preços realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV deste artigo, observará, cumulativamente, o seguinte:

1. o prazo de resposta conferido deverá ser compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
2. as respostas formais obtidas conterão, ao menos:
 - a) descrição do objeto, com os valores unitário e total;
 - b) número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do fornecedor;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão;
 - e) nome completo e identificação do responsável.



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

3. os fornecedores serão informados sobre as características da contratação contidas no artigo 2º deste decreto, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;

4. registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV deste artigo. (...)

62. Frise-se que o artigo 7º do Decreto 67.888/2023 indica 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. Deve estar demonstrada nos autos a composição de todos os custos unitários, além do valor estimado total:

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.

63. Além do mais, prevê o Decreto Estadual nº 36.226/92:

Artigo 2.º - Além das normas legais e regulamentares aplicáveis as licitações, deverão ser observadas as seguintes: (...)

III - nos expedientes em que for proposta a não realização da licitação, por se tratar de caso de dispensa ou de inexigibilidade previsto nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 6.544, de 22 de novembro de 1989, o órgão proponente deverá manifestar-se, expressa e conclusivamente, sobre a razoabilidade do preço indicado para contratação;

64. A exigência tem íntima relação com o disposto no inciso VII do artigo 72 da NLLC, que, por sua vez, exige a **justificativa de preços**, revelando o dever de que a unidade administrativa motive adequadamente o montante indicado para a contratação,



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

verificando e atestando sua economicidade e razoabilidade. Tendo em vista que não consta dos autos a providência acima exigida, também deverá o órgão proponente se manifestar, expressa e conclusivamente, sobre a razoabilidade do preço indicado para contratação, mediante justificativa fundamentada que ampare suas conclusões.

65. Cabe pontuar que a economicidade da contratação constitui fator relevante para a determinação de que a opção escolhida é a que melhor atende ao interesse público, justificando a contratação direta. Acerca do tema, resalto que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem sido exigente quanto à demonstração da economicidade no caso das contratações sem licitação²⁰.

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos (inciso III);

66. No que tange ao parecer jurídico, a exigência prevista no inciso III do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 será suprida com a emissão do presente parecer. Lembra-se que o §4º do artigo 53²¹ também deixa clara a obrigatoriedade da manifestação do órgão jurídico, como regra.

67. No que concerne ao parecer técnico, que se destinaria a examinar os aspectos técnicos da contratação (com foco nos documentos elencados no inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021), a Administração deve verificar, caso a caso, sua necessidade.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (inciso IV);

68. É preciso que a Administração demonstre a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, recomendando-se a reserva desses recursos. Note-se que o artigo 150 da Lei Federal nº 14.133/2021 é categórico

²⁰ Cf. os julgados TC-000027/002/10 e TC-001734/003/06.

²¹ NLCC. Art. 53, § 4º. *Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*



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

ao dispor que nenhuma “*contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa*”.

69. Em atendimento à exigência legal, houve a emissão da Nota de Reserva 2025NR00172 (0070139189).

70. Por outro lado, em se tratando de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que supere o montante de R\$ 62.725,59²² fixado para as “*despesas irrelevantes*”, deve-se apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração prevista no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 55 da Lei Estadual nº 17.990/2024²³ – LDO paulista do exercício de 2025). Note-se, porém, que tal exigência não se aplica ao custeio de atividades ordinárias e rotineiras da Administração Pública, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União²⁴, circunstância essa que deve ser atestada nos autos pela área de origem.

e) *Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (inciso V);*

71. A contratação direta, sem prévia licitação, não dispensa o preenchimento dos requisitos de habilitação. Nessa linha, o §4º do artigo 91 da Lei Federal nº 14.133/2021 assim dispõe:

²² Valor obtido a partir do artigo 75, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2023, com a atualização promovida pelo Decreto Federal nº 11.871/2023.

²³ “Artigo 55 - As propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento da despesa devem ser amparadas por estudo prévio que demonstre a sua viabilidade técnica e os processos devem ser instruídos com a memória de cálculo do impacto que comprove a adequação orçamentário-financeira no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, em obediência ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Parágrafo único - São consideradas como despesas irrelevantes, para fins do artigo 16, § 3º, da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites previstos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei federal nº 14.133 de 1º de abril de 2021”.

²⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: “(...) [a]s despesas ordinárias e rotineiras da administração pública, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (Acórdão TCU nº 883/2005, Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).



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

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.

72. Dessa forma, os documentos de habilitação jurídica (art. 66 da NLLC), qualificação técnica (art. 67 da NLLC), bem como habilitações fiscal, social e trabalhista (art. 68) da empresa a ser contratada devem constar dos autos, assegurando-se a Administração de que todas as certidões estarão com prazo de validade em dia no momento da celebração do contrato. Deve-se, também, promover consultas ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNCIAI, do Conselho Nacional de Justiça; Sistema Eletrônico de Aplicação e Registro de Sanções Administrativas – e-Sanções; Cadastro Estadual de Empresas Punidas – CEEP; e Relação de apenados publicada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

73. Também constitui condição para a celebração do ajuste, bem como para a realização dos pagamentos dela decorrentes, a inexistência de registros em nome do adjudicatário no “Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais – CADIN ESTADUAL”, nos termos da Lei Estadual nº 12.799/2008 e do artigo 18, parágrafo único, do Decreto e. 68.304/2024.

74. Lembro que o §4º do artigo 68 da NLLC admite que os documentos elencados no caput do mesmo dispositivo, ou seja, aqueles referentes à regularidade fiscal, social e trabalhista “(...) *poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico*”. Portanto, a Administração pode verificar, junto ao [compras.gov](https://compras.gov.br), os documentos que podem



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

ser substituídos em razão do cadastro da empresa no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF²⁵.

75. Observo que foram juntados aos autos documentação que contempla certidões em nome da empresa que se pretende contratar, cabendo à origem certificar-se de que atendem os parâmetros acima expostos e que estarão no prazo de validade quando da celebração do contrato.

f) Razão da escolha do contratado (inciso VI);

76. A autoridade competente deve expor, em sua deliberação, os motivos da escolha da empresa indicada para a contratação. No despacho juntado ao processo, há remissão ao item 8 do ETP, que trata da estimativa do valor da contratação, definido a partir do menor preço obtido na cotação junto aos fornecedores. Assim, parece suficientemente claro que a escolha da empresa SPM SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA se deve ao fato de ter sido aquela que ofertou o menor preço na pesquisa de preços.

g) Autorização da autoridade competente (inciso VIII)

77. O artigo 72, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021 exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta. Essa exigência substituiu a antiga previsão da prática de dois atos referentes às contratações diretas, que eram o reconhecimento e a ratificação pela autoridade superior (artigo 26 da extinta Lei Federal nº 8.666/1993)²⁶.

²⁵ O § 1º do artigo 17 do Decreto Estadual nº 68.304/2024 prevê que a verificação dos documentos de habilitação do fornecedor será realizada no SICAF. É certo que o dispositivo está inserido no capítulo do decreto que trata da dispensa de licitação com disputa eletrônica, no entanto, não se vê motivos para afastar sua aplicação também nos casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação sem disputa eletrônica.

²⁶ No mesmo sentido é o Parecer Referencial CJ/SEDUC nº 01/2024, de autoria da i. Procuradora do Estado Mariana Beatriz Tadeu de Oliveira.



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

78. No que respeita à definição da competência para autorizar a contratação, seguindo o entendimento consignado no despacho²⁷ da Senhora Subprocuradora Geral da Consultoria Geral que aprovou o Parecer CJ/SAP nº 24/2024²⁸, é necessário observar os decretos de organização da Pasta e eventuais atos normativos, ainda que produzidos sob a égide da Lei Federal nº 8.666/1993 e da Lei Federal nº 10.520/2001.

79. Observa-se, ainda, que o artigo 8º do Decreto nº 68.304/2024 estabelece que a dispensa de licitação **com** disputa eletrônica deverá ser empregada nas hipóteses de contratação direta fundamentadas exclusivamente no valor previstas nos incisos I e II do artigo 4º do decreto. O §1º do mesmo dispositivo prevê que essa regra pode ser excepcionada mediante justificativa da vantagem para a Administração, enquanto o §2º admite a utilização da disputa para os casos do inciso III do artigo 4º do decreto (que se refere às contratações nos termos dos incisos III e seguintes do “caput” do artigo 75 da NLLC).

80. Desse modo, como a contratação emergencial ora pretendida se fundamenta no inciso VIII do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, não é obrigatória a realização da disputa eletrônica. No entanto, recomenda-se que a autoridade justifique a opção pela contratação direta **sem** disputa, à luz do interesse público envolvido.

81. De resto, nota-se que a minuta de despacho autorizador cita documentos com numeração de identificação SEI inexistentes no processo. Isso ocorre, por exemplo, no tópico “II. ANÁLISE DA INSTRUÇÃO”, item “V - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária”, o que deverá ser corrigido.

IV. DA MINUTA DE CONTRATO

²⁷ “(...) 5. Aprovo as conclusões do d. Parecer CJ/SAP nº 24/2024 enumeradas no item 2 deste despacho, com os acréscimos e ressalvas a seguir especificados. 6. O caso em tela trata de recepção tácita de regras estabelecidas em decretos estaduais concernentes à competência para atuação em procedimentos licitatórios e de contratações administrativas. 7. Cumpre registrar que é usual a recepção (expressa ou tácita) de normas de hierarquia inferior por ocasião da edição de nova legislação, caracterizada pela permanência em vigor das normas anteriores que sejam compatíveis com o ato normativo superveniente de hierarquia superior, o que decorre da própria natureza contínua do ordenamento jurídico. Ademais, há regra expressa de recepção nas hipóteses tratadas pelo artigo 189 da Lei federal nº 14.133/2021 (...)”.

²⁸ De autoria do i. Procurador do Estado Rodrigo Augusto de Carvalho Campos.



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

82. No tocante à minuta de contrato (0070192784), lembra-se de que deve render observância aos termos do ato que autorizou a contratação direta, conforme o artigo 89, §2º, da NLCC, bem como deve conter as cláusulas necessárias relacionadas no artigo 92 do mesmo diploma.

83. Consta dos autos (0070194955) que a Unidade utilizou a minuta padrão referente à “*contrato para contratação direta de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, conforme versão atualizada em 05/09/2024*”, disponibilizada no portal compras.sp.gov, cabendo à origem se certificar do uso da versão mais atualizada. De toda sorte, o documento merece as seguintes observações e sugestões:

- a) **Cláusula Primeira.** A descrição do objeto deve ser preenchida neste campo em harmonia com a documentação que compõe a contratação e deve ser precisa, concisa e objetiva. Justificar a opção pelo regime de execução adotado.
- b) **Cláusula Nona.** Em relação às obrigações da contratada, elencadas nos itens desta cláusula, recomenda-se que se promova uma verificação acerca da adequação do rol apresentado ao objeto que se pretende contratar e às necessidades da unidade destinatária dos serviços, certificando-se de que não haja contradições com o Termo de Referência.
- c) **Cláusula Décima Segunda.** Preencher o percentual e a base de cálculo da multa prevista na Cláusula 12.2, iv, (8).

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

84. Anota-se que a contratação direta em razão de situação emergencial, com fundamento no inciso VIII do artigo 75 da NLCC, está dispensada de registro no plano de contratações anual, nos termos do artigo 6º, III, do Decreto 67.689/2023.

85. Cumpre à autoridade competente designar os agentes públicos responsáveis pela atuação em licitações e contratos administrativos, observando para tanto



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

as regras previstas no artigo 7º e 8º da Lei Federal nº 14.133/2021, regulamentados no Estado de São Paulo pelo Decreto nº 68.220/2023.

86. Conquanto o referido decreto não tenha estendido a disciplina do agente de contratação para as contratações diretas, como ocorreu no pregão e nas demais modalidades de licitação, a regra de segregação de funções – que é aplicável a todos os agentes públicos designados para atuar na área de licitações e contratos, nos termos do § 1º do artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021– impõe a necessidade de que seja designado um ou mais servidores para responder pela fase interna das contratações diretas. Dessa maneira, tendo em vista que o Estado de São Paulo não equiparou as dispensas e inexigibilidades às licitações, a designação pela autoridade competente deve recair sobre agente(s) público(s) que cumpra(m) os requisitos gerais de atuação previstos no caput do artigo 7º da NLLC, respeitadas as vedações do artigo 9º da mesma lei, o que deve ser formalizado nos autos antes da celebração da contratação²⁹.

87. Por seu turno, o Decreto nº 68.304/2024 prevê que o processamento da dispensa de licitação deve observar o disposto em seu artigo 7º, como segue:

Artigo 7º - O órgão ou a entidade promotora do procedimento deverá inserir no Sistema de Compras do Governo Federal, no que couber, as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação:

I - a especificação do objeto a ser contratado;

II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do inciso II do artigo 6º deste decreto, observada a respectiva unidade de fornecimento;

III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;

IV - declaração de observância às disposições previstas na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas hipóteses dos incisos I e II do artigo 4º deste decreto;

V - as condições da contratação e as sanções aplicáveis pela inexecução total ou parcial do ajuste.

88. Logo, além da tramitação regular do processo no SEI/SP, a unidade de origem também deve cuidar para que todas as informações exigidas no dispositivo acima transcritos sejam inseridas adequadamente no sistema compras.gov.

²⁹ Na mesma linha, cita-se o Parecer CJ/SDE nº 18/2024, de autoria do i. Procurador do Estado Rafael Carvalho de Fássio.



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

89. Rememore-se, o contrato celebrado deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP no prazo de 10 (dez) dias úteis contados da assinatura de seu instrumento, sob pena de ineficácia, nos termos do artigo 94 da NLCC:

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.

90. Em face da previsão do artigo 54, §1º, da NLLC³⁰, é de cautela que o extrato do contrato também seja publicado no Diário Oficial, lembrando que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser igualmente divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, nos termos do artigo 72, parágrafo único, da NLLC e artigo 6º, § 3º, do Decreto Estadual nº 68.304/2024.

91. Convém reiterar que a contratação direta com fundamento no inciso VIII do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 é medida de caráter excepcional. Assim, mesmo se celebrado o contrato emergencial, a Administração deve adotar as medidas necessárias para a contratação regular dos serviços com a maior brevidade possível. Uma vez concluído o certame, celebrado o novo ajuste e iniciada a prestação dos serviços, o contrato emergencial será rescindido, conforme estabelecido na Cláusula Segunda do ajuste.

92. Reitera-se, ainda, a necessidade de juntada aos autos de manifestação da autoridade robustecendo a justificativa para a contratação emergencial, manifestando-se sobre o regime de empreitada a ser adotado, analisando os pontos citados no artigo 72 da Lei 14.133/2021, em especial a razão da escolha do contratado, a justificativa para o preço e autorizando a contratação direta proposta.

³⁰ “Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação”.



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

93. Todos os documentos juntados aos autos sob a forma de minuta deverão, naturalmente, ser aprovados e assinados pela autoridade competente.

94. Ademais, é imprescindível que a área competente se atente à necessidade de adequação dos demais documentos que instruem o processo sempre que promover ajustes em algum deles para atendimento das recomendações deste parecer, certificando-se, portanto, de que a instrução apresenta DFD, ETP, TR, despacho autorizador e termo de contrato com disposições harmônicas entre si. Essa providência é de suma importância sobretudo porque, por vezes, para evitar repetições desnecessárias, alguma recomendação constante do parecer abordou assunto colocado em um documento do processo, mas cujo conteúdo se encontra reproduzido também em outro.

95. Na linha das observações e ressalvas contidas neste parecer e desde que atendidas as recomendações apresentadas, entendo viável a contratação pretendida, propondo-se o imediato retorno dos autos à unidade de origem, para ciência e providências.

É o parecer, emitido com a urgência demandada.

À Consideração superior.

São Paulo, 16 de junho de 2025.

Glenderson Blaser Petarli

Procurador do Estado.



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

PROCESSO: 134.00017777/2025-17
INTERESSADO: ARTESP
ASSUNTO: Contratação emergencial de serviços de limpeza, asseio e conservação predial
PARECER: CJ/ARTESP n.º 115/2025

1. De acordo com as conclusões do parecer.
2. Encaminhem-se os autos ao **D. Gabinete da Presidência**, para ciência, solicitando-se posterior remessa à **SUADI**, para adoção das providências pertinentes, diante da urgência que o caso requer.

São Paulo, 17 de junho de 2025.

Anna Luisa Barros Campos Paiva Costa
Procuradora do Estado Chefe
Consultoria Jurídica da ARTESP