PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 018.00007646/2025-21

INTERESSADO: COORDENADORIA DA CENTRAL DE COMPRAS

PARECER NLC: **n.º** 14/2026

EMENTA: **LICITAÇÃO.** Registro de preços. Pregão Eletrônico. Procedimento destinado à constituição de Ata de Registro de Preços para a contratação de serviço de passagem expressa em pedágios e estacionamentos por demanda, mediante etiqueta eletrônica de identificação veicular - TAG, para veículos vinculados à Diretoria de Mobilidade Interna e a outros órgãos atendidos pelo Sistema Integrado de Mobilidade - MoveSP. Exame da instrução dos autos e das minutas de edital e anexos, à luz da Lei federal nº 14.133/2021, do Decreto federal nº 11.462/2023 e dos regulamentos específicos do Estado de São Paulo. Viabilidade jurídica, desde que atendidas as recomendações e observações delineadas neste opinativo.

Sr. Procurador do Estado Coordenador deste Núcleo de Licitações e Contratos,

1. Trata-se de procedimento destinado à constituição de Ata de Registro de Preços (ARP), por meio de pregão eletrônico, para a contratação de serviço de passagem expressa em pedágios e estacionamentos por demanda, mediante etiqueta eletrônica de identificação veicular (TAG), a ser instalada em veículos vinculados à Diretoria de Mobilidade Interna e a outros órgãos atendidos pelo Sistema Integrado de Mobilidade (MoveSP).

2. A instrução dos autos contempla os seguintes documentos principais:

a. Nota Técnica nº 123/2025, da Coordenadoria de Gestão da Mobilidade, na qual constam os dados fornecidos pelas unidades frotistas (0071700866);
b. Nota Informativa nº 2/2025, da Diretoria de Mobilidade Interna, na qual se sugeriu que a

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

contratação fosse feita por intermédio da Central de Compras (0081537793);

c. Nota Técnica nº 6/2025, da Coordenadoria da Central de Compras, na qual se consignou o interesse na parceria com a Diretoria de Mobilidade Interna para a solução de política pública atrelada à cobrança de pedágios (0088014646);
d. Minuta do Mapa de Risco (0094041326);
e. Documento de Formalização de Demanda (0094541335);
f. Consultas aos sítios eletrônicos de empresas do ramo de TAGs (0094541823, 0094542248, 0094543100 e 0094544089);
g. Estudo Técnico Preliminar (0094670253);
h. Minuta autorização do certame (0093350745);
i. Minuta de designação dos agentes (0093406598);
j. Minuta de Edital (0094889801);
k. Minuta Anexo I do Edital - Termo de Referência (0095041371);
l. Minuta do Termo de Contrato (0093434665);
m. Minuta da Ata de Registro de Preços (0093449565);
n. Minuta do Modelo de Planilha de Proposta de Preços (0093455873);
o. Minuta do Modelo de Declarações (0093457399);
p. Minuta do Modelo de Pedido de Esclarecimentos (0093457892);
q. Minuta do Modelo de Pedido de Impugnação (0093458514);
r. Declaração de utilização das minutas padronizadas (0093459605); e
s. Nota Técnica nº 2/2026, da Coordenadoria da Central de Compras, na qual se concluiu pela regularidade da instrução do procedimento e se solicitou a emissão de parecer jurídico (0094892821).

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

3. Os autos vieram a este Núcleo de Licitações e Contratos (NLC), a quem compete[1] assessorar e prestar consultoria jurídica nas licitações e contratações promovidas pela Central de Compras a que alude o inciso X, alínea "b", do artigo 15 do Decreto nº 69.052, de 14 de novembro de 2024, para análise e parecer, nos termos do artigo 53 da Lei federal nº 14.133/2021.

É o breve relatório. Passo a opinar.

I. Considerações iniciais

4. Preliminarmente, saliento que a manifestação deste Núcleo é pontual e se cinge ao exame da viabilidade da deflagração do certame nos termos propostos pela origem, sob o enfoque estritamente jurídico[2], não sendo sua atribuição analisar a conveniência e a oportunidade da contratação ou verificar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Ressalta-se, ainda, que a presente manifestação tem caráter meramente opinativo, não traduzindo um ato administrativo de cunho decisório.

5. Registra-se, ademais, que diversos aspectos da Lei federal nº 14.133/2021, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA, ainda não foram regulamentados no Estado de São Paulo, valendo sugerir que a Origem acompanhe atentamente a edição de novos decretos tratando da matéria, bem como os comunicados disponibilizados no portal *compras.sp.gov.br*, com destaque para o campo da legislação (que contém tabela com os atos já editados e aqueles em elaboração)[3]. Caso sobrevenha alguma regulamentação alterando as premissas do presente opinativo, a unidade poderá submeter eventuais dúvidas à análise deste Núcleo.

---

[1] Nos termos do artigo 1º, II, da Portaria SubG-Cons nº 44/2025, que criou o Núcleo de Licitações e Contratos junto à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral da PGE/SP.

[2] À luz do artigo 132 da Constituição Federal, artigo 98 da Constituição Estadual e artigo 45 da Lei Complementar nº 1.270/2015.

[3] Disponível em <https://compras.sp.gov.br/legislacao/>.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

II. Sistema de registro de preços

6. O sistema de registro de preços (SRP) é definido pela LLCA como o *"conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras"* (artigo 6º, inciso XLV).

7. Trata-se de procedimento auxiliar das licitações e contratações regidas pela LLCA, que deve obedecer *"a critérios claros e objetivos definidos em regulamento"* (artigo 78, inciso IV, e § 1º).

8. Esse sistema está previsto nos artigos 82 a 86 da referida lei, os quais estipulam, sucessivamente: (i) as regras específicas para o edital de licitação de registro de preços; (ii) o compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas e a faculdade de contratação pela Administração; (iii) o prazo de vigência da ata de registro de preços; (iv) a possibilidade de contratação da execução de obras e serviços de engenharia por meio do sistema de registro de preços; e (v) o procedimento público de intenção de registro de preços pelo órgão ou entidade gerenciadora.

9. No caso específico de aquisição de bens, o artigo 40, inciso I, da LLCA, determina que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente.

10. O sistema de registro de preços está regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto federal nº 11.462/2023. No Estado de São Paulo, ainda não foi emitido decreto regulamentador acerca da matéria[4], motivo pelo qual

[4] De acordo com https://compras.sp.gov.br/legislacao/, acesso em 20/02/2026, futuro decreto estadual de sistema de registro de preços está em fase de elaboração.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

poderão ser aplicadas as disposições da normativa federal, por força do disposto no artigo 1º do Decreto estadual nº 67.608/2023[5], com as condições previstas no artigo 2º[6].

11. O artigo 3º do Decreto federal nº 11.462/2023 estipula que o SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial: I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras

---

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

[6] Conforme Orientações Consolidadas Sub-Cons PGE/SP – Aplicação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – v. 1/2026 – 06/01/2026, pág. 67: Não se aplica à constituição de sistema de registro de preços com fundamento na Lei federal nº 14.133/2021 a disciplina do Decreto nº 63.722/2018. Aludido decreto regia a constituição de sistema de registro de preços com fundamento na Lei federal nº 8.666/1993, e na Lei federal nº 10.520/2002, as quais foram revogadas pelo artigo 193, II, "a" e "b", da NLLC. Aplica-se, no que couber, a disciplina do Decreto federal nº 11.462/2023, nos termos do Decreto nº 67.608/2023.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

centralizadas; IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

12. No caso dos autos, foi assentado no item 6 do Estudo Técnico Preliminar nº 4/2025 (0094670253) que *"a escolha pela ARP se justifica pela natureza contínua e essencial do serviço, pela necessidade de padronização tecnológica e pela possibilidade de atender diversos órgãos com condições previamente estabelecidas, evitando fragmentação contratual e reduzindo custos administrativos"*. Considerando o disposto em lei sobre o tema, **sugere-se** a complementação da justificativa, enquadrando-a em uma ou mais das hipóteses enumeradas nos incisos do artigo 3º do Decreto federal nº 11.462/2023 (necessidade de contratação permanente – inciso I e compras centralizadas – inciso III, por exemplo).

13. Nos termos do artigo 86 da Lei federal nº 14.133/2021[7] e do artigo 9º do Decreto federal nº 11.462/2023, a adoção do Sistema de

[7] Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, 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. § 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. § 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos: I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei; III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. § 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. § 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.
§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. § 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a realização de procedimento público de **intenção de registro de preços – IRP**, de modo a possibilitar a participação de outros órgãos e entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

14. Tal procedimento será dispensável quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante (artigo 86, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021, e do artigo 9º, § 2º, do Decreto federal nº 11.462/2023).

15. O item 7 do ETP estabeleceu que *"a estimativa total de dispositivos TAG necessários é de 13.161 unidades, conforme distribuição apresentada no quadro demonstrativo a seguir, baseada nas informações fornecidas pelos órgãos que responderam ao Comunicado nº 03"*. O mencionado Comunicado nº 3 (0071699178) foi endereçado às unidades frotistas, para que apresentassem informações sobre o quantitativo dos veículos das suas frotas contemplados pela isenção de pedágio, com vistas a subsidiar eventual aquisição centralizada de TAGs.

16. Por sua vez, o item 10 do ETP dispôs que a solução pretendida tem caráter centralizado e busca consolidar a gestão do fornecimento em um único instrumento, substituindo os contratos individuais firmados com empresas do setor. Assim, a SGGD será o órgão gerenciador e as unidades relacionadas serão participantes. Então haverá múltiplos contratos, porém dentro da mesma ATA, com preços e condições padronizados.

17. Assim, considerando que, de acordo com a Ata, a SGGD/Central de Compras não será a única contratante, a rigor nos parece deveria ser realizado o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP. Contudo, **não consta** do ETP, tampouco das Notas expedidas pela DMI e pela SGGD, justificativa expressa da

valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei. § 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo. § 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

dispensa da realização do IRP, **o que se recomenda seja providenciado**[8]. Caso tal justificativa não seja possível, orienta-se que o procedimento seja realizado.

18. Também **se sugere** seja registrado nos autos se houve consulta a eventuais IRPs em andamento e a conveniência da respectiva participação dos órgãos interessados, conforme determina o parágrafo único do artigo 10 do Decreto federal nº 11.462/2023.

III. Análise formal do expediente

III. 1. Modalidade licitatória, critério de julgamento e modo de disputa

19. O pregão, como modalidade licitatória, deverá ser utilizado para a aquisição de *"bens e serviços comuns"*, assim definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do artigo 6º, incisos XIII e XLI, e artigo 29, ambos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

20. No caso dos autos, o item 1.2. do Termo de Referência (0095041371) caracteriza os serviços como comuns, remetendo a justificativa para tanto ao ETP. Contudo, salvo melhor juízo, não se pode extrair tal justificativa do ETP, razão pela qual **se orienta** a complementação desse documento no particular.

21. Uma vez corretamente caracterizados os bens como comuns, restará autorizada a adoção da modalidade pregão pretendida pela Origem, em sua forma eletrônica, consoante disposto no §2º do artigo 17 da LLCA.

22. Ainda de acordo com o artigo 6º, inciso XLI, da LLCA, a licitação para aquisição de bens e serviços comuns por meio do pregão poderá ter como critério de julgamento o de menor preço ou o de maior desconto. No caso concreto, a

[8] Conforme Orientações Consolidadas Sub-Cons PGE/SP – Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – v. 1/2026 – 06/01/2026, pág. 61.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

folha de rosto do edital indica que o critério de julgamento do menor preço (previsão constante do item 8.1. do TR também) e o modo de disputa aberto.

23. **É recomendável** que a autoridade competente se manifeste expressamente sobre o critério de julgamento e o modo de disputa da licitação ora proposta, justificando a sua escolha de modo a se certificar quanto à adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública (artigo 18, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021).

III.2. Demais Observações preliminares

III.2.1. Competência para autorizar a licitação

24. Com a entrada em vigor da Lei federal nº 14.133/2021, diversos órgãos e entidades do Estado passaram por reestruturações administrativas mediante novos decretos de organização, os quais redesenharam as competências internas para instaurar, conduzir e autorizar licitações, celebrar contratos e aplicar penalidades. Logo, em havendo decreto regulamentar específico já sob a égide da LLCA, é essa disciplina que deve ser aplicada, por refletir a estrutura e a lógica administrativa atuais do órgão ou entidade[9].

25. O Decreto nº 69.052/2024, com as alterações dos Decretos nº 69.230/2024 e 69.506/2025, aprovou a estrutura organizacional da SGGD e

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

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

atribuiu à Subsecretaria de Gestão a competência para propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e normatizar as atividades de aquisição e contratação centralizadas sob responsabilidade da Central de Compras (artigo 15, X, b).

26. Já a Resolução SGGD nº 25, de 16 de maio de 2025, que aprovou o detalhamento da mencionada estrutura organizacional, atribuiu à Coordenadoria da Central de Compras, entre outras, a competência para autorizar a abertura dos processos de licitação, das contratações diretas e dos procedimentos auxiliares previstos no artigo 78 da LLCA, bem como firmar os respectivos contratos, atas de registros de preços e procedimentos auxiliares decorrentes das suas atribuições (artigo 68, incisos III e IV).

27. No caso, a minuta de autorização da deflagração do certame (0093350745) foi assinada pela Senhora Coordenadora da Coordenadoria da Central de Compras, autoridade que se revela competente para tanto, nos termos acima.

28. Por sua vez, a Nota Técnica nº 2/2026 (0094892821), na qual se concluiu pela regularidade da instrução dos autos, foi aprovada pelo Senhor Subsecretário de Gestão, a quem compete coordenar e supervisionar as atividades de aquisição e contratação centralizadas sob responsabilidade da Central de Compras.

29. Assim, restam atendidas as competências para a análise da instrução e a proclamação da abertura do procedimento.

III.2.2 - Designação dos agentes públicos da contratação

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

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

31. No âmbito do Estado de São Paulo, o Decreto nº 68.220/2023 regulamentou o § 3º do artigo 8º da Lei federal nº 14.133/2021, disciplinando a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos gestores e dos fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo. O artigo 3º do decreto cuida da designação desses agentes, enquanto o artigo 4º prevê a aplicação do princípio da segregação das funções[10], vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

32. No caso, consta minuta de designação dos agentes públicos envolvidos no procedimento licitatório (0093406598), atestando ainda que tais agentes cumprem os requisitos do artigo 3º do Decreto nº 68.220/2023[11] e não incorrem nas vedações dos artigos 4º e 5º do mesmo decreto, bem como nas do artigo 9º da Lei federal nº 14.133/2021. Cabe, ainda, a **assinatura** do documento pela autoridade competente (pelo que se nota, a minuta foi assinada pelo assessor da Senhora Coordenadora).

---

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

[11] Artigo 3º. Para o desempenho das atividades previstas neste decreto, a autoridade competente do órgão ou entidade, observadas as respectivas normas de organização administrativa, designará os agentes públicos e respectivos substitutos para o desempenho das funções de que tratam este decreto, os quais deverão: I - ser, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública; II - ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou de contratados habituais da Administração nem ter com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º - Para fins do disposto no inciso III deste artigo, considera-se: 1. contratado habitual a pessoa física e jurídica com histórico recorrente de contratação com o órgão ou com a entidade que evidencie significativa probabilidade de novas contratações; 2. incidir a vedação de vínculo conjugal, de convivência ou de parentesco em relação aos agentes públicos que atuem em processos de contratação, no mesmo órgão ou entidade, de objetos idênticos, semelhantes ou relativos ao mesmo ramo de atividade do licitante ou do contratado habitual. § 2º - Os agentes de contratação, seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. § 3º - O gestor, os fiscais de contratos e os respectivos substitutos serão formalmente cientificados da indicação e das respectivas atribuições previamente à designação para o exercício da função. § 4º - A impossibilidade da designação dos membros da comissão de contratação, da equipe de apoio ou do gestor e dos fiscais de contrato recair em servidores efetivos ou empregados pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade contratante deverá ser previamente justificada nos autos do processo da contratação.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

III.2.3 – Documento de formalização de demanda

33. O artigo 12, inciso VII, da LLCA, prescreve que *"a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias"*. Já o artigo 2º, inciso IV, do Decreto nº 67.689/2023, dispõe que o DFD é *"documento que fundamenta o plano de contratações anual, por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação"*.

34. O artigo 7º do Decreto nº 67.689/2023[12] prevê as informações mínimas que devem constar do DFD, o que se recomenda seja observado pela Administração, adotando-se o modelo constante do Portal Compras de São Paulo, disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Governo Digital, na aba Toolkits[13].

35. Ao que parece, o DFD (0094541335) atende aos requisitos constantes do artigo supracitado, devendo tal informação ser confirmada pela Origem, com as atualizações necessárias, antes da deflagração do procedimento licitatório.

[12] **Artigo 7°.** 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.
[13] Disponível em: <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/arquivos-documentos-padronizados/ >.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

III.3 – Fase preparatória

36. A Lei federal nº 14.133/202 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendidos os elementos abaixo relacionados, conforme artigo 18 abaixo:

> Art. 18 (...)
>
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
>
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> V - a elaboração do edital de licitação;
>
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
>
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
>
> VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

> valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
>
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
>
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

37. Nesse passo, cumpre analisar alguns dos elementos citados, necessários à deflagração do certame ora proposto.

III.3.1 - Estudo Técnico Preliminar (artigo 18, inciso I, da Lei federal nº 14.133/2021)

38. O ETP é elemento típico da etapa de planejamento da contratação, destinando-se a caracterizar o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo, oferecendo os subsídios ao termo de referência. É o documento que evidencia o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

39. No âmbito do Estado de São Paulo, o ETP foi regulamentado pelo Decreto nº 68.017/2023, que o define como *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo e oferece subsídios ao anteprojeto, ao termo de referência ou a projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"* (artigo 2º, inciso I). Referido decreto também detalha os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

40. **É recomendável** que conste dos autos a declaração de que o ETP foi elaborado no referido sistema e de que foram observados os

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, nos termos do § 2º do artigo 1º do decreto supracitado.

41. O artigo 3º do Decreto nº 68.017/2023[14] prevê determinados requisitos para o conteúdo do ETP, enquanto o artigo 4º estabelece circunstâncias a serem consideradas na elaboração do referido documento. Cabe assim aos responsáveis pela confecção do documento **atestar** no expediente que o ETP foi elaborado com observância do disposto nesses artigos.

42. 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 deste último dispositivo, o documento deverá conter, no mínimo, os elementos dos incisos I, V, VI, VII e XII. 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). Caso não sejam contemplados no ETP os demais elementos previstos nos incisos do "caput" (incisos II, III, IV, VIII, IX, X, XI e XII), deverão ser apresentadas as devidas justificativas.

---

[14] "Artigo 3° - O ETP deverá: I - evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnica, socioeconômica e ambiental da contratação; II - estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração; III - ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1° do artigo 2° deste decreto.
Artigo 4° - 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 § 2° do artigo 25 da Lei federal n° 14.133, de 1° 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 § 4° do artigo 40 da Lei federal n° 14.133, de 1° 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 § 3° do artigo 174 da Lei federal n° 14.133, de 1° 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".

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

43. A identificação da necessidade da contratação é a primeira questão a ser enfrentada em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a 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.

44. Recorda-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 Administrador, que envolve os juízos de oportunidade e conveniência, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto.

45. O ETP deve definir o objeto e estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio da solução escolhida. De acordo com o inciso V do artigo 5º do decreto, a estimativa das quantidades deve estar acompanhada *"das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala"*.

46. Nessa linha, 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 consumo 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.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

47. Também é elemento obrigatório do ETP a estimativa do valor da contratação[15], igualmente 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 (artigo 5º, inciso VI).

48. Outro aspecto que deve ser levando em conta na etapa de planejamento da licitação é o parcelamento ou não da solução, cuja justificativa deve constar do ETP. Na contratação de serviços, o art. 47, §1º, da LLCA, preceitua que, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados: (i) a responsabilidade técnica; (ii) o custo de vários contratos frente às vantagens da sua redução com divisão do objeto em itens; e (iii) o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

49. Lembro que a decisão final acerca do parcelamento envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pela unidade licitante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos.

50. Ainda como elemento obrigatório do ETP, cabe à Autoridade apresentar manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

51. O Decreto nº 68.017/2023 estabelece que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o plano de contratação anual (PCA), com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração (artigo 3º, inciso II). Frise-se que, no âmbito do Estado de São Paulo, o plano de contratações anual encontra-se regulamentado pelo Decreto Estadual nº 67.689/2023.

[15] A respeito do assunto, cita-se o Enunciado nº 10 do Fórum Nacional das Consultorias Jurídica das Procuradorias-gerais dos Estados e do Distrito Federal – FONACON: *"A estimativa do valor da contratação, exigida quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, poderá ser feita se forma sumária, com documentos de pronta consulta e imediatamente disponíveis não necessitando seguir o rigor do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021".*

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

52. No caso concreto, foi juntado aos autos o Estudo Técnico Preliminar nº 4/2025 (versão mais atualizada ao SEI 0094670253), contemplando os seguintes tópicos: (1) informações básicas, (2) descrição da necessidade, (3) área requisitante, (4) descrição dos requisitos da contratação, (5) levantamento de mercado, (6) descrição da solução como um todo, (7) estimativa das quantidades a serem contratadas, (8) estimativa do valor da contratação, (9) justificativa para o parcelamento ou não da solução, (10) contratações correlatas e/ou interdependentes, (11) alinhamento entre a contratação e o planejamento, (12) benefícios a serem alcançados, (13) providências a serem adotadas, (14) possíveis impactos ambientais, (15) declaração de viabilidade e (16) responsáveis.

53. O ETP dos autos observou formalmente os requisitos mínimos do artigo 5º, § 1º, do Decreto nº 68.017/2023, valendo reiterar as exigências mencionadas nos itens acima. **Sem prejuízo, cabem as seguintes observações**:

a) Item 4. Para a adequada prestação dos serviços e o atendimento das determinações da Portaria ARTESP nº 56/2025, a solução deve contemplar os requisitos mínimos enumerados neste item. Cabe à Origem certificar a presença de tais requisitos, garantindo que a legislação setorial esteja atualizada e adequada à solução pretendida. Chamo atenção para a **exigência** de que a empresa contratada seja autorizada pela ARTESP como OSA, requisito que deve constar dos demais documentos preparatórios do procedimento licitatório.

b) Item 5. Pelo que se observa das pesquisas de preços (0094541823 a 0094544089), os documentos juntados correspondem a anúncios genéricos extraídos dos sites das empresas do setor, sem ajustes às necessidades/especificidades da Administração, o que pode provocar dúvidas quanto à confiabilidade dos valores de mensalidade constantes do item 5 do ETP. Caso realizada nova pesquisa de preços, como será recomendado em tópico próprio, tais valores deverão ser reajustados.

c) Item 6. Sugere-se inserir nesse item a justificativa para a ausência de realização do procedimento de intenção de registro de preços. A Origem

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

também deve se certificar, quando da deflagração do procedimento licitatório, de que estão sendo observados os requisitos da legislação setorial mais recente.

d) Item 7. Orienta-se que a Origem disponibilize o acesso aos documentos apresentados em resposta ao Comunicado nº 03/2025 os quais embasaram a quantidade estimada de TAGs, recomendando-se, ainda, que se complemente a justificativa quanto aos quantitativos, considerando que se trata de serviço de assinatura, a ser pago independentemente do uso. Assim, a utilização das TAGS deve ser restrita aos veículos que efetivamente desloquem-se por rodovias com pedágios.

e) Item 8. Chamo atenção para o destaque feito nesse item no sentido de que *"a pesquisa preliminar de preços será elaborada posteriormente como subsídio ao Termo de Referência, em etapas subsequentes da contratação"*. Ao que parece, após a consulta aos sites das empresas, não se vislumbra a realização de pesquisa preliminar de preços, o que deve ser observado pela Origem, para que, se for o caso, a instrução seja complementada nesse sentido.

f) Item 10. Dado que a solução tem caráter centralizado e objetiva substituir eventuais contratos individuais mantidos pelas unidades frotistas com empresas do setor, sugere-se seja feito um levantamento das contratações vigentes, para fins de monitoramento da consecução da finalidade pretendida.

g) Item 13. Na mesma linha do exposto acima, recomenda-se seja adotada prática para monitorar os contratos individuais vigentes, assegurando a transição para o modelo de contratação centralizada.

54. Rememoro que o ETP constitui documento de **ordem eminentemente técnica**, não cabendo a este órgão jurídico aprofundar a análise de seu conteúdo. O setor técnico deve revisar o documento cuidadosamente, certificando-se de que está em conformidade com os parâmetros exigidos pela legislação.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

III.3.2 - Mapa de riscos (artigo 18, inciso X, da Lei federal nº 14.133/2021)

55. A análise de riscos[16] consiste na identificação dos riscos que a contratação pretendida pode gerar ao interesse público, definindo-se seus métodos de gerenciamento, ações preventivas e de contingência. A Administração tem o dever de avaliar os riscos pertinentes à licitação e à execução contratual. Esses fatores serão refletidos nas decisões adotadas para a elaboração do certame e em regras contratuais específicas.

56. O gerenciamento de risco se materializa por meio de um "mapa de riscos", o que é diferente da "matriz de riscos" a que alude o artigo 6º, inciso XXVII, da Lei federal nº 14.1333/2021[17] (cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste).

57. No caso, foi juntado documento intitulado "matriz de gerenciamento de riscos" (0094041326), que se refere à "análise de riscos" do

[16] De acordo com a publicação Instrumentos de Padronização dos Procedimentos de Contratação da AGU: "*[o] gerenciamento de riscos, então, trata-se de importante etapa do Planejamento da Contratação em que cabe à equipe responsável pela sua realização: • identificar os principais riscos que possam comprometer a efetividade da contratação ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades do órgão; • avaliar os riscos que foram identificados e mensurar a probabilidade de sua ocorrência e o seu possível impacto; • conferir tratamento aos riscos por meio da definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos e consequência ("ações preventivas"), ou então, para os riscos que persistirem, definir as "ações de contingência" para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem;• definir os responsáveis pelas ações de tratamento e monitoramento dos riscos, sendo relevante a indicação do setor que, de fato, tenha atribuição para tratar de forma eficiente os eventos mapeados*". Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação – Brasília: Advocacia-Geral da União : Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023.

[17] Artigo 6º. (...) XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

artigo 18, inciso X, da LLCA. Como a prestação de serviços almejada não enseja a elaboração de "matriz de alocação de riscos" – obrigatória, apenas, nas hipóteses dos §§ 3º e 4º do referido artigo 22 – entendo que a "matriz de gerenciamento de riscos" elaborada pela Pasta não deve acompanhar a minuta de edital.

58. De todo modo, a Origem deve se certificar de que, no quanto cabível, as medidas mitigadoras ali previstas foram observadas.

III.3.3 - Termo de Referência (artigo 18, inciso II, da Lei federal nº 14.133/2021)

59. O TR é o documento destinado à definição e à caracterização do objeto contratual, cujos parâmetros e elementos descritivos estão relacionados no artigo 6º, inciso XXIII[18], da Lei federal nº 14.133/2021.

60. O Decreto nº 68.185/2023 orienta a elaboração do TR no âmbito do Estado de São Paulo, destacando-se a necessidade de utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (artigo 1º, §1º[19]), bem como de observância aos procedimentos estabelecidos no Manual de Sistema TR Digital,

[18] Artigo 6º (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;.

[19] Artigo 1º. Este decreto dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR para a aquisição de bens e a contratação de serviços, 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. §1º - Para os procedimentos de que trata este decreto, será utilizado o Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

disponível no Portal de Compras do Estado (artigo 1º, §2º[20]), o que **se sugere** seja atestado nos autos.

61. Os parâmetros e elementos descritivos elencados no caput do artigo 6º do Decreto nº 68.185/2023 devem ser registrados no Sistema TR Digital, tais como a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária. Cabe ainda aos órgãos da Administração utilizar os modelos mais atualizados de TR instituídos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital – SGGD, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico do Estado (§3º do mesmo dispositivo[21]).

62. O Decreto nº 68.021/2023 instituiu o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, compreendido como ferramenta informatizada de centralização de expertise processual, disponibilizada e gerenciada pela SGGD, com indicação de preços, destinado à padronização de itens a serem contratados e que estarão disponíveis para licitação ou para contratação direta. Referido decreto estabeleceu, no parágrafo único de seu artigo 10, que a não utilização do referido catálogo é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação. Portanto, deve ser verificado se o objeto a ser licitado já consta de item padronizado compondo o catálogo eletrônico de padronização, caso negativo, **recomenda-se** a juntada da respectiva justificativa nos autos.

63. Destaco que a LLCA só admite a possibilidade de indicação de marca ou modelo em caráter excepcional, por apresentar potencial de restrição

[20] §2º- Sem prejuízo do disposto no §1º deste artigo, para acesso e operacionalização do sistema, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado.
[21] Artigo 6º. Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) §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.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

à ampla competitividade do certame, consoante previsto no inciso I de seu artigo 41[22]. Frise-se que a verificação dessa hipótese, com eventual necessidade de indicação de marca, deve estar amparada em motivação técnica, objetiva e fundamentada da área competente, a justificar a escolha.

64. O artigo 4º da Lei federal nº 14.133/2021 expressamente autoriza a aplicação das disposições constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 às licitações e contratos por ela regidos. Logo, a Administração deve avaliar e fazer constar do Termo de Referência eventual possibilidade de aplicação de cota reservada e/ou licitação exclusiva, nos termos da LC nº 123/2006. Caso presente qualquer das hipóteses do artigo 49 da referida lei, deverá a Administração apresentar as justificativas cabíveis para não aplicação do tratamento diferenciado.

65. Importante destacar que um TR bem elaborado provavelmente conduzirá a propostas técnicas consistentes e a propostas de preço mais condizentes com a média do mercado. É preciso ter em mente que a fase interna da licitação concretiza a reflexão do gestor público sobre o objeto do certame e sobre sua relevância para as atividades da Administração. As justificativas e o delineamento do objeto precisam estar expressos nos autos, uma vez que esse é o instrumento que a Administração tem para revelar o processo decisório à sociedade e aos órgãos de controle.

66. Cumpre salientar que o exame das especificações do objeto e suas características foge à competência deste órgão jurídico, pela falta do indispensável conhecimento técnico para tanto. No entanto, **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

[22] Artigo 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração; c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante; d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; (...)".

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

clara, precisa e suficiente[23] dos bens a serem adquiridos e das eventuais obrigações que serão atribuídas à contratada, de sorte que não restem dúvidas a eventuais interessados quanto à delimitação do objeto do certame.

67. **Sugere-se** seja atestado nos autos que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º da Lei federal nº 14.133/2021 e atendem a definição do artigo 2º do Decreto nº 68.185/2023.

68. Cabe ressaltar, em complementação, que, nos termos do Decreto nº 67.985/2023, que regulamentou o disposto no artigo 20 da Lei federal n° 14.133/2021, é vedada a aquisição de bens e a contratação de serviços enquadrados na categoria de luxo, no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, o que, ao que tudo indica restou observado no item 1.1.3. do TR.

69. Consta declaração de utilização da minuta padronizada para aquisição de bens (0093459605), cabendo à Origem se certificar do uso da versão mais atualizada. **Sem prejuízo, cumpre observar em relação ao Termo de Referência juntado ao SEI 0095041371:**

a) Item 1.1. Recomenda-se incluir a conformidade do objeto com a legislação setorial correspondente, em especial os atos normativos expedidos pela ARTESP.

b) Item 2.1. Deve-se certificar de que o ETP consta como apêndice do TR.

c) Item 2.2. Sugere-se que a Origem confirme que se trata de hipótese de contratação prevista no PCA cujos dados já constam suficientemente detalhados nas informações básicas do Termo de Referência. Caso contrário, deve-se detalhar a previsão do objeto no PCA, conforme proposto na primeira alterativa desse item na minuta padrão.

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

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

d) Subitens do item 5.1. Deve-se garantir que as condições de execução contemplem todos os requisitos constantes dos demais documentos que compõem a instrução dos autos. Recomenda-se também registrar se os dias serão úteis ou corridos.

e) Item 5.1.2.1. Sugere-se especificar o canal via web em que os registros serão disponibilizados para consulta.

f) Item 5.1.3. O item prevê que as etiquetas eletrônicas deverão ser entregues “no momento da implantação do contrato” e “dentro do prazo de até 10 (dez) dias contados da solicitação”, o que causa uma certa confusão quanto ao momento específico dessa entrega. Recomenda-se a revisão da redação, excluindo-se a parte final do texto que parece ter constado equivocamente após o ponto final.

g) Item 5.1.5. Orienta-se incluir que serviços de reparo na instalação da TAG também não conterão taxa adicional.

h) Ainda Itens 5.13 e 5.15. Deve ser esclarecido se o objeto compreende o serviço de instalação das TAGs - ou se as etiquetas serão apenas entregues no endereço e instaladas pelas unidades interessadas.

i) Item 5.1.7. Sugere-se especificar até qual período do mês a Contratada deverá encaminhar a nota fiscal referente ao serviço do mês anterior.

j) Item 5.1. Esclarecer como é esse serviço de "assessoramento" para obtenção das isenções.

k) Item 5.2. Aclarar se as etiquetas deverão ser entregues todas no único endereço da SGGD, ou se também nos respectivos endereços das demais unidades contratantes.

l) Item 5.3.1. Adequar a redação, pois não se trata de "solicitação via correio eletrônico" das quantidades desejadas, mas sim de assinatura de contrato pela entidade participante, em que indicado o quantitativo desejado.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

m) Itens 5.3.4 e 5.3.4.1. Primeiro, previu-se que o serviço deve cobrir todas as praças de pedágio em rodovias de todo o território nacional. Depois, delimitou-se à malha rodoviária paulista regulada pela ARTESP e as rodovias federais que cruzam o Estado de São Paulo e são reguladas pela ANTT. Sugere-se a uniformização dessas duas redações. Chamo atenção para o fato de que a determinação de cobertura de todas as praças de pedágios em rodovias do território nacional pode elevar os custos do serviço. A redação do item 5.3.4.1. parece estar mais adequada às rotinas da Administração Paulista, devendo a Origem se certificar de qual opção é mais vantajosa para a hipótese.

n) Item 5.3.7. Esclarecer que, se houver aumento de demanda, dentro dos limites legais e daqueles definidos na Ata, o procedimento adequado é a formalização por meio de termo de aditamento contratual.

o) Item 5.3.11. Observar se não é o caso de substituir o trecho final para "sem custo para a *Contratante*".

p) Item 5.3.12. Na Nota Técnica COGM/DMI Nº 123/2025 (0071700866), por exemplo, recomendou-se que fosse garantida a isenção de taxas de adesão, substituição e manutenção das TAGs. Além disso, para estimativa de preços, foi considerado apenas o valor da assinatura, sem a taxa de adesão. Logo, a Origem deve avaliar se a redação deste item, admitindo taxas de adesão, é adequada, fazendo-se a devida retificação, se for o caso.

q) Item 5.3.13. Orienta-se incluir que não serão cobras taxas de adesão, substituição e manutenção das TAGs.

r) Item 7.8. Sugere-se que a Origem se certifique de que o mais adequado ao caso concreto é deixar de prever uma periodicidade ou de especificar parâmetros.

s) Item 8.23. Apontar quais exigências especiais de qualificação econômico-financeira (para além da certidão de falência) devem estar justificadas nos autos, p. ex., em face do vulto ou complexidade da contratação, conforme comentários ao TR.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

t) Item 8.25.1. Adequar a redação ao modelo, pois está incompleta.

u) Item 8.26.1.2. Atente-se a Origem quanto à recomendação constante do modelo de TR de que seja observada a Súmula nº 30 do TCE/SP, ainda que editada sob a lei anterior, que veda a exigência de comprovação de experiência anterior em atividade específica, adequando a redação do item, se o caso.

v) Item 8.27. Recomenda-se incluir declaração do representante legal do licitante atestando que a empresa contratada é autorizada pela ARTESP como OSA (Operadora do Serviço de Arrecadação).

70. Ressalto que as escolhas técnicas e condicionantes a serem impostas na licitação e, em especial, no Termo de Referência, devem sempre ser clara e suficientemente justificadas, ainda mais quando puderem, de algum modo, restringir o universo dos possíveis licitantes. Ademais, deve a Autoridade se assegurar da existência de pluralidade de bens e fabricantes no mercado que atendam as especificações técnicas estabelecidas.

71. Após a revisão do TR nos termos sugeridos, **faz-se necessária a aprovação** do documento pela autoridade competente, responsável por autorizar as licitações ou os contratos no âmbito do respectivo órgão ou entidade, conforme disposto no inciso I do artigo 2º do Decreto nº 68.220/2023.

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

III.3.4 - Pesquisa de preços (artigo 18, IV, c.c. artigo 23 da Lei federal nº 14.133/2021)

73. A Lei federal nº 14.133/2021 determina em seu artigo 18, inciso IV, que a fase preparatória deve abordar a questão relacionada ao "orçamento

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação". Estabelece, ainda, os critérios para definição do valor estimado no artigo 23, regulamentado no âmbito estadual pelo Decreto nº 67.888/2023, cujas disposições devem ser estritamente observadas pelo setor responsável pela pesquisa.

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

75. O artigo 3º[24] do mesmo decreto elenca os parâmetros que devem ser utilizados para a aferição do melhor preço estimado, lembrando que, nos termos do §1º do mesmo dispositivo, o agente público pode optar pela adoção simples ou combinada dos referidos parâmetros, considerando a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço.

76. Segundo o artigo 4º do Decreto nº 67.888/2023, para a definição do valor estimado, podem ser utilizados a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata seu artigo 3°,

[24] 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".

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

desconsiderados, previamente ao cálculo, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Excepcionalmente, mediante justificativa nos autos pelo agente público responsável e aprovado pela autoridade competente, será admitida a determinação do preço estimado com menos de três preços coletados na etapa de orçamentação (§5º do artigo 4º).

77. Os preços cotados devem dar suporte à estimativa quanto aos custos e ao valor da contratação, de sorte que a pesquisa deve ser realizada da forma mais ampla possível e composta de, no mínimo, três valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto.

78. Por sua vez, o artigo 7º do Decreto nº 67.888/2023[25] indica os requisitos que devem constar do documento que formaliza o valor estimado, o que deverá ser observado no caso dos autos.

79. No caso em análise, foram juntadas tão somente consultas aos sites de empresas do ramo (0094541823 a 0094544089), sem quaisquer ajustes às necessidades e especificidades da Administração, o que pode provocar dúvidas quanto à confiabilidade dos preços obtidos.

80. Sabe-se, por exemplo, que o valor das mensalidades nesse segmento varia de acordo com o prazo de duração da utilização dos serviços. Da mesma forma, o elevado número de mensalidades pretendidas poderia levar a uma economia de escala e a uma diminuição do custo apresentado ao "público comum".

81. Além disso, houve a previsão no item 8 do ETP no sentido de que *"a pesquisa preliminar de preços será elaborada posteriormente como*

[25] Artigo 7°. O valor estimado definido será formalizado em documento que conterá, 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 3°.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

subsídio ao Termo de Referência, em etapas subsequentes da contratação". Contudo, ao que parece, tal pesquisa preliminar não foi realizada.

82. Por tais razões, **recomenda-se que a Origem avalie a possibilidade de realização de nova pesquisa de preços**, de modo que os valores reflitam as especificidades da contratação pretendida, observando-se o disposto em lei.

III.3.5 - Motivação circunstanciada das condições do edital (artigo 18, IX, da Lei federal nº 14.133/2021)

83. Considerando o encadeamento de atos e as atribuições dos agentes que atuam no processo administrativo licitatório, **é recomendável que a autoridade competente emita despacho autorizador do certame**, analisando criticamente os principais pontos da licitação proposta, bem como justificando suas escolhas à luz das circunstâncias do caso concreto.

84. A título exemplificativo, **sugere-se** que a deliberação contemple, no mínimo, as seguintes informações: autorização para a abertura do certame; justificativa para a contratação; aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência; definição das condições de execução e pagamento e das condições de recebimento; exigência ou não de garantia; motivação circunstanciada das principais condições do edital (tais como justificativas das regras pertinentes à participação das empresas em consórcio e das exigências de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira); motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação; e a designação do pregoeiro e equipe de apoio.

85. A Nota Técnica nº 2/2026 (0094892821), aprovada pelo Senhor Subsecretário de Gestão, atende, de forma geral, os critérios acima, devendo ser complementada com as recomendações expostas ao longo deste parecer.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

III.4 - Edital da licitação e a formalização da avença (artigo 18, V e VI, da Lei Federal nº 14.133/2021)

86. Os requisitos do edital de licitação estão previstos no artigo 25[26] da Lei federal nº 14.133/2021, contemplando o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. Já os requisitos do instrumento do contrato estão relacionados no artigo 92[27] da LLCA.

87. **Orienta-se** a utilização das minutas padronizadas que são disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Estado[28] (declaração de utilização juntada ao SEI 0093459605), cabendo à Administração certificar nos autos a utilização do modelo **em sua versão mais recente**, destacando eventuais alterações promovidas no texto padronizado.

---

[26] Artigo 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

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

[28] http://www.portal.pge.sp.gov.br/minutas-padronizadas/

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

88. Quanto à minuta de edital, ao que tudo indica, o documento (0094889801) contemplou corretamente as redações referentes a registro de preço.

De todo modo, cumpre tecer as seguintes considerações:

a) Itens 3.9 e 3.9.1. A possibilidade ou vedação de participação de cooperativas e consórcios deve estar justificada nos autos.

b) Inserir o item 3.13 do modelo, com a numeração correspondente.

c) Item 6.15. Ao que parece, a numeração passou de 6.13 para 6.15, devendo ser reajustada.

d) Item 6.24.3. Verificar se foi adequadamente suprimido o item 6.21.4. da minuta padrão

e) Item 12.4. As sanções para os casos de inexecução total ou parcial do contrato devem ser fixadas nos limites estabelecidos no artigo 156, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021[29], enquanto não sobrevier ato disciplinando a aplicação de multas no âmbito da Secretaria de Gestão e Governo Digital sob a égide da LLCA[30]. Desse modo, adequada a adoção da segunda alternativa de redação da minuta padrão, devendo a origem se certificar de que os valores sejam fixados de acordo com os critérios legais, observando-se a proporcionalidade entre a gravidade da infração e o percentual correspondente da multa.

f) Item 14.14. Certificar-se se o ETP está incluído como apêndice ao TR.

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

[30] A esse respeito, assim constou da cartilha da Subprocuradoria Geral da PGE: "Não se recomenda a utilização de resolução editada à luz do regime da lei de licitações anterior para contratações regidas pela NLLC. Sugere-se a edição de novo ato normativo para disciplinar as multas pelo regime da NLLC. Nos casos em que a Administração ainda não tenha editado tal ato normativo, a orientação é de que a disciplina das sanções seja prevista no instrumento convocatório. Nessa hipótese, pode ser adotada no instrumento convocatório, no que couber, disciplina semelhante à que havia sido estabelecida no ato normativo anterior, com as adaptações à nova legislação que sejam necessárias". Orientações Consolidadas. Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. In: Procuradoria Geral do Estado. Subprocuradoria da Consultoria Geral (v. 1 - 2.1.2025). pág. 65.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

89. **No que tange ao termo de contrato, realizam-se as seguintes ponderações:**

a) Item 1.1. Esclarecer se o quantitativo será aquele indicado para cada unidade contratante.
b) Item 7.2. Indicar o índice a ser adotado para o reajuste anual dos preços.
c) Itens 8.1.9. e 8.1.10. Sugere-se especificar se os dias são úteis ou corridos.

d) Item 9.1.3. Ao que parece, o item subsequente a esse, que seria o 9.1.19 da minuta padrão, foi suprimido. Nesse item, há a previsão de orientação e treinamento dos seus profissionais sobre os deveres previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, adotando medidas eficazes para proteção de dados pessoais a que tenham acesso por força da execução deste contrato. Sugere-se que a Origem pondere a adequação dessa supressão, já que os funcionários das partes contratadas terão acesso a informações associadas aos veículos oficiais do Estado durante a execução do contrato.

90. Com relação à ata de registro de preços, que é o *"documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas"* (artigo 6º, inciso XLVI, LLCA), não cabem maiores considerações sobre o documento encartado no SEI 0093449565.

91. Vale o registro geral de que a definição do objeto e demais especificações do procedimento licitatório devem ser **harmonizadas** em todos os documentos que instruem os autos, mantendo-se a uniformidade textual.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

IV – Considerações finais

92. O artigo 150 da Lei federal nº 14.133/2021 prevê que nenhuma contratação poderá ser realizada sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada. 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.

93. Não há necessidade de manifestação prévia da Secretaria da Fazenda e Planejamento, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, e da Casa Civil, quanto à compatibilidade da proposta com as diretrizes governamentais, porquanto o valor total estimado da contratação não supera R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), nos termos do artigo 1º do Decreto nº 41.165/1996, alterado pelo do Decreto nº 67.590/2023.

94. A hipótese não se insere entre as previstas no inciso IX do artigo 2º do Decreto nº 64.065, de 2 de janeiro de 2019, que demandariam manifestação prévia à contratação por parte do Comitê Gestor do Gasto Público.

95. Em se tratando de contratação de serviços, deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (artigo 55, II, "a", Lei federal nº 14.133/2021[31]).

96. De acordo com o artigo 54, caput e §1º, c/c artigo 94 da Lei federal nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de

[31] Artigo 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: I - para aquisição de bens: a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

Contratações Públicas – PNCP e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, bem como em jornal diário de grande circulação[32].

97. Nos termos do § 4º do artigo 18 do Decreto federal nº 11.462/2023, o preço registrado, com a indicação dos fornecedores, deverá ser divulgado no PNCP e disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços.

98. Ademais, a(s) futura(s) contratação(ões) também demanda(m) divulgação no PNCP, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, sob pena de ineficácia, nos termos da determinação do artigo 94 da LLCA[33].

99. Traçadas tais considerações, desde que complementada a instrução dos autos e **observadas integralmente as recomendações e orientações constantes do presente opinativo**, em especial dos itens 12, 14, 17, 18, 20, 23, 32, 34, 40, 41, 46, 53, 60, 63, 66, 67, 69, 70, 83, 84, 89, 90 e 92, não vejo óbices legais à deflagração do certame.

É o parecer, submetido à aprovação superior.

São Paulo, 16 de março de 2026.

Anna Clara Fenoll Coelho
Procuradora do Estado

[32] A respeito do tema, assim constou da cartilha Orientações Consolidadas Sub-Cons PGE/SP – Aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (v. 1/2026 – 06/01/2026, p. 27): "*Tratando-se de edital de licitação da Administração Pública do Estado de São Paulo, deve ser feita publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação no Estado, não bastando publicação em jornal de grande circulação local. Embora não esteja expressa no § 1º do artigo 54 da NLLC, a diferenciação entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado decorre da abrangência de atuação distinta dos entes da federação estaduais e municipais. Assim, persiste a diferenciação, que era realizada à luz da Lei federal nº 8.666/1993, entre jornal de circulação local e jornal de circulação no Estado para fins de atendimento à disposição da NLLC acima referida*".

[33] Artigo 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.

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por ANNA CLARA FENOLL COELHO em 16/03/2026 às 14:31:58 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/E16C0FFA-2672-42B4

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PROCESSO: 018.00007646/2025-21

INTERESSADO: COORDENADORIA DA CENTRAL DE COMPRAS

ASSUNTO: Contratação de empresa para a prestação de serviços de identificação, por meio de TAG

PARECER: **NLC n.º 14/2026**

1. Aprovo o parecer supra, por seus próprios fundamentos.

2. À Subsecretaria de Gestão, para conhecimento da orientação jurídica prestada.

São Paulo, 16 de março de 2026.

Julio Rogerio Almeida de Souza

Procurador do Estado – Coordenador Auxiliar

Este documento é uma cópia fiel do original assinado digitalmente por JULIO ROGERIO ALMEIDA DE SOUZA em 16/03/2026 às 15:29:46 BRT. A conferência pode ser realizada em https://attus.pge.sp.gov.br/autenticidade/71479CBC-1C26-4DB4