



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: [REDACTED]
PROCESSO EXTERNO Nº: [REDACTED]
ORIGEM: Secretaria da Educação
INTERESSADO(A): [REDACTED]

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº [REDACTED]

Foram os autos encaminhados a esse Órgão Jurídico para fins de manifestação sobre a possibilidade jurídica de celebração de convênio, com repasse de recurso, entre o Estado da Bahia, através da Secretaria da Educação e o Município de Sítio do Quinto, com vistas à execução de obras de engenharia – construção de quadra poliesportiva coberta e vestiário, tendo o exame do feito ficado à cargo da i. Procuradora Assistente Priscila Nagem, por meio do Parecer nº [REDACTED]

Com efeito, o arcabouço normativo indicado no citado opinativo deixa indene de dúvidas a importância da atuação colaborativa entre os entes da federação para assegurar o direito à educação.

Reitero, no entanto, a necessidade de rigorosa observância a todas as orientações e providências apontadas no parecer nº [REDACTED] sendo imprescindível a demonstração, no processo, das razões de escolha do município conveniente, baseada em critérios objetivos, imparciais e compatíveis com a política de governo a ser desenvolvida.

Para a correta instrução processual todos os atos e documentos indicados no checklist ofertado, devem constar no expediente, o que ficará a cargo do setor competente da Secretaria.

Observe a consulente, para que o objeto do convênio esteja intrinsecamente relacionado às competências dos partícipes, guardando compatibilidade



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

absoluta com a esfera de atuação da Secretaria da Educação, que ficará responsável pela celebração e acompanhamento do ajuste.

No que tange a titularidade do imóvel, deverá a consulente observar ao quanto indicado no Parecer [REDACTED], da lavra da então Procuradora Geral Adjunta para Assuntos Jurídicos, atual Procuradora Geral do Estado, Dra. Bárbara Camardelli.

Considerando a informação de existência de outros processos em idêntica situação, nos termos art. 4º, inc. VI c/c art. 13 do Decreto estadual nº 11.737/2009, confiro caráter uniforme ao parecer nº [REDACTED], **até que sejam editadas regras específicas de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021 e Lei estadual nº 14.634/2023**, devendo ser observadas todas as orientações e providências indicadas no citado opinativo, sob total responsabilidade do setor competente da Secretaria.

Registre-se, que possíveis alterações na minuta apresentada que excedam as adaptações ao caso concreto, e que versem sobre aspectos jurídicos, deverão ser submetidas à prévia apreciação da Procuradoria Geral do Estado, com justificativa expressa, indicação específica da cláusula ou item respectivo e da indagação jurídica.

À Coordenação Executiva, para cientificar a Exma. Procuradora Geral do Estado, procedendo a catalogação.

À SEC, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 29 DE ABRIL DE 2024

**Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Documento assinado eletronicamente por ELIANE ANDRADE FIGUEIREDO:37748068534, em 29/04/2024, às 09:35:15, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.



PROCESSO PGE Nº: [REDACTED]
PROCESSO EXTERNO Nº: [REDACTED]
ORIGEM: Secretaria da Educação
INTERESSADO(A): [REDACTED]

PARECER Nº [REDACTED]

CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO.
MUNICÍPIO. OBJETO ENVOLVENDO A
REALIZAÇÃO DE OBRA E/OU SERVIÇO DE
ENGENHARIA. Advento da Lei federal nº
14.133/2021, de 1º de abril de 2021, e da Lei
nº 14.634, de 28 de novembro de 2023.
Necessidade de observância, pela
Administração das orientações traçadas
neste opinativo como condição a celebração
do ajuste e de outros com idêntico ou similar
objeto.

Trata-se de processo para análise da possibilidade de celebração de Convênio entre o Estado da Bahia, através da Secretaria da Educação, e o Município de Sítio do Quinto para construção de quadra poliesportiva coberta e vestiário na Escola Municipal Professor Roberto Santos, localizada no Povoado de Cascalheiras.

Os autos se encontram instruídos, dentre outros documentos, com: atestado de compatibilidade de preços [REDACTED] Plano de Trabalho [REDACTED] Parecer Técnico da Coordenação de Reordenamento da Rede Escolar - SEC/SUPEC/DIROE/CRR [REDACTED] declarações de que o Município instituiu, arrecadou e regulamentou os tributos de sua competência [REDACTED] indicação de servidores responsáveis pelo



acompanhamento e prestação de contas do Convênio [REDACTED]
[REDACTED] declaração do Município de compatibilidade de preços da Planilha Orçamentária com os valores de mercado [REDACTED] termos de compromisso de atualização de endereço do Prefeito [REDACTED] termo de posse do Prefeito [REDACTED] cópia da CNH do Prefeito e comprovante de residência [REDACTED] conferência do check list pela SEC [REDACTED] CNPJ do Município [REDACTED]; declaração do ordenador de despesas estadual [REDACTED] declaração do ordenador de despesas municipal [REDACTED] cronogramas físicos financeiros [REDACTED] LOA 2024 [REDACTED]; declaração de respeito aos limites constitucionais da educação e saúde (00086732543); declaração de que o Município não está em situação de inadimplência junto à Administração Pública Estadual [REDACTED]; planilha de composição de BDI [REDACTED] planilha orçamentária [REDACTED] planilha analítica com valor unitário [REDACTED] planilha com curva ABC [REDACTED] planilha de encargos sociais [REDACTED] termo de compromisso do Prefeito acerca da regularização da propriedade da área na qual será realizada a obra [REDACTED] cópia do Diário Oficial em que foi publicado o Decreto Municipal que declarou de utilidade pública para fins de desapropriação a área na qual será realizada a obra [REDACTED] declaração do Município de que está na posse da área na qual será executada a obra [REDACTED] declaração do Banco do Brasil de 2022 acerca da existência de conta corrente para verbas do Convênio; ART do ano de 2022 [REDACTED] Balanço Orçamentário - Receitas / Despesas [REDACTED] Decreto com QDD de 2024 [REDACTED]; Decreto municipal aprovando a programação financeira e cronograma de desembolso para 2024 [REDACTED] despacho da SEC justificando a escolha do Município de Sítio do Quinto para ser firmado o Convênio [REDACTED] declaração da Coordenação Executiva de Infraestrutura da Rede Física - COINF/SEC de que tem condições de acompanhar e supervisionar a execução da obra [REDACTED]

Cumpre esclarecer que o presente parecer tomará por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, restringindo-se a análise jurídica respectiva da possibilidade de celebração do Convênio em referência, competindo à Secretaria de origem acautelar-se quanto à validade e à autenticidade de todos os elementos juntados aos autos.



Pois bem. Na peça exordial, consta solicitação oriunda do Exmo. Prefeito de Sítio do Quinto (doc. [REDACTED]) para realização de Convênio com o Estado da Bahia para construção de quadra poliesportiva coberta no Povoado de Cascalheira, datada de 19 de abril de 2022. Referida solicitação foi ratificada, através do documento [REDACTED] de 04 de abril de 2024, dois anos após a primeira solicitação.

Segundo disposto na Cláusula Segunda da minuta do referido Termo de Convênio, os recursos financeiros para execução da parceria totalizarão o montante de R\$ [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] pelo ESTADO e R\$ [REDACTED]
[REDACTED] a serem repassados pelo MUNICÍPIO conveniente, a título de contrapartida. **Todos os valores devem ser repassados e utilizados conforme Plano de Trabalho atualizado (doc. [REDACTED])**

Foi juntado o Parecer Técnico da Coordenação de Reordenamento da Rede Escolar - SEC/SUPEC/DIOE/CRR [REDACTED] que registrou o quanto abaixo segue:

Em atenção ao processo administrativo SEI BAHIA nº [REDACTED] o qual requer a celebração de convênio para construção de quadra escolar no povoado Cascalheira, município de Sítio do Quinto, NTE 17 - Semi-Árido Nordeste II, esclarecemos:

“A Constituição Federal Brasileira – CF/88, em seu artigo 205, define que a Educação é um “direito de todos” e dever da família e do Estado em promovê-la.”

Com isso, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9.394/96 divide as atribuições dos entes federativos quanto à educação de forma inequívoca – os Municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, os Estados pelo ensino médio e a União pela educação superior. Ocorre, porém, que os entes federativos podem se organizar de modo a pactuar, por meio de instrumentos próprios, parcerias visando o atendimento do interesse público em suas missões institucionais. Nesse sentido, conforme dados da Superintendência de Gestão da Informação – SEC/SGINF [REDACTED] vislumbramos que o histórico de matrículas do Ensino Fundamental da rede pública municipal da Escola Municipal Professor Roberto Santos teve um incremento médio anual de 3%:

(...)



Importa registrar ainda que a atenção básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e no avanço acadêmico, e, além disso, promover uma organização do ensino, com promoção dos processos de aprendizagem e desenvolvimento cognitivo-afetivo do estudante. Desta forma, referente a solicitação considera-se que se trata de pedido pertinente, conforme estabelecido na legislação vigente que versa sobre melhoria das condições de infraestrutura das escolas, atendendo as necessidades da educação municipal, além de promover oferta de atividades pedagógicas, profissionalizantes, esportivas, culturais e espaço adequado para Ensino Fundamental. Assim, pelo exposto, entendemos pela viabilidade técnica do pleito, em razão do atendimento ao direito fundamental de acesso à educação de qualidade. Dessa forma, submetemos o presente processo para análise e adoção das providências pertinentes. Sugerimos encaminhar o processo a Coordenação Geral de Convênios.

O Parecer Técnico supra é datado de maio de 2022, tendo sido ratificado, em abril de 2024, pelo pronunciamento abaixo transcrito da mesma unidade competente da Secretaria da Educação:

Referente ao Ofício nº [REDACTED], encaminhado pela Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto/BA, solicitando a celebração de Convênio com esta Secretaria da Educação – SEC, para construção de quadra na Escola Municipal Professor Roberto Santos, localizada no povoado Cascalheira, município de Sítio do Quinto, NTE 17 - Semi-Árido Nordeste II, informamos que: Esta CRR se manifestou no documento nº [REDACTED] entendendo pela viabilidade técnica do pleito, em razão do atendimento ao direito fundamental de acesso à educação de qualidade, no entanto a Coordenação de Convênios - CONV [REDACTED] informa a necessidade de complementação da instrução processual, desta forma apresentamos: 1. Dados da Diretoria de Informações e Estatísticas – DIE, documento [REDACTED] onde é apresentado o histórico de matrículas da Rede Municipal; 2. Estudo de demanda apresentado pela Prefeitura [REDACTED] onde é identificado um aumento significativo no número de crianças em idade escolar na região da Cascalheira. Informando ainda que, atualmente o município não dispõe de estruturas educacionais adequadas para atender a essa demanda crescente. Logo, a construção de uma quadra se faz imprescindível para garantir o acesso à educação de qualidade para todas as crianças da nossa comunidade. 3. Razão determinante que justifica a celebração do convênio entre o Estado e a Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto, é a necessidade de proporcionar um ambiente educacional adequado e



seguro para os alunos. Além disso, a parceria entre os entes públicos fortalece a educação no município, cumprindo os princípios constitucionais da cooperação e da gestão democrática do ensino público. Assim, pelo exposto, considera-se que se trata de pedido pertinente, conforme estabelecido na legislação vigente que versa sobre melhoria das condições de infraestrutura educacional, atendendo as necessidades da rede municipal, além de promover oferta de atividades pedagógicas, esportivas, culturais e espaço adequado para a educação infantil. Dessa forma, submetemos o presente processo para análise e adoção das providências pertinentes. Sugerimos retorno dos autos ao Coordenação de Convênios.

Registre-se que, ante o longo período em que o presente processo se encontra em curso, imprescindível que os documentos do check list, dentre outros, sejam atualizados, como é a hipótese, exemplificativamente, das ARTs [REDACTED] e da declaração de licença ambiental [REDACTED] todos datados de do ano de 2022, o que fica desde já indicado.

No despacho [REDACTED] destacou-se que, em razão da entrada em vigor da Lei federal nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 14.634/2023, que disciplinam as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública Federal e do Estado da Bahia, respectivamente, tornava-se necessária a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Estado para que se confirmasse a possibilidade de utilização do entendimento uniformizado através do Parecer [REDACTED] proferido pelo i. Procurador do Estado, atual Procurador Assistente deste Núcleo Setorial, Adriano Ferreira da Silva.

De fato, há necessidade de alteração do referido opinativo não podendo o mesmo ser utilizado para o presente caso e, tendo em vista a quantidade de convênios com idêntico ou similar objeto que tramitam na SEC, e emissão de novo pronunciamento uniforme, com a consequente validação das minutas de convênio e plano de trabalho a serem utilizadas.

Assim sendo, buscando-se otimizar o fluxo processual, bem como evitar a análise de demandas repetitivas por esta PGE, neste opinativo serão exaradas orientações gerais aplicáveis a processos dessa natureza e que deverão ser rigorosamente observadas e cumpridas pela Administração Pública observando a nova legislação em vigor.



É de conhecimento geral a edição da nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei federal nº 14.133/2021 de 1º de abril de 2021, que, nos termos do seu art. 193, inc. II, revogou a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 em 30/12/2023 (redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023 - MP nº 1.167/2023).

No âmbito do Estado da Bahia, o advento da NLLC nacional ensejou a revogação da Lei nº 9.433/2005 pelo inc. I do art. 79 da Lei nº 14.634 de 28 de novembro de 2023, que disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia.

A análise jurídica da pretensão administrativa formulada nos presentes autos, será realizada, pois, à luz da Lei federal nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 14.634/23, rezando essa última em seu art. 2º que, salvo as exceções ali postas, aplica-se a Lei nº 14.133/2021 aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia abrangidos pelo seu art. 1º.

A Lei estadual nº 14.634 de 28 de novembro de 2023 disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia, prevendo que:

Art. 2º - Aplica-se a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que estabelece as **normas gerais** de licitação e contratação, aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia abrangidos pelo art. 1º desta Lei.

§ 1º - Ficam **excepcionados** da aplicação a que se reporta o *caput* deste artigo, os dispositivos da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que sejam direcionados, exclusivamente, à organização, funcionamento e atuação da Administração Pública Federal ou Municipal.

§ 2º - **As matérias regidas pelas normas de caráter não-geral constantes da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, incompatíveis com o exercício da autonomia administrativa do Estado da Bahia, serão disciplinadas pela legislação estadual.**



§ 3º - Serão objeto de disposições legais complementares as matérias de competência legislativa suplementar do Estado da Bahia. (grifo nosso)

Dispõe, portanto, a Lei estadual nº 14.634/23 que serão aplicadas as normas gerais de licitação e contratação da Lei Federal nº 14.133/21, sendo excepcionados os dispositivos que sejam direcionados, exclusivamente, à organização, funcionamento e atuação da Administração Pública Federal ou Municipal, pois, por óbvio, não se referem à Administração Pública Estadual.

Ainda diz o dispositivo acima transcrito que as matérias regidas pelas normas de caráter não-geral constantes da Lei federal nº 14.133/21, incompatíveis com o exercício da autonomia administrativa do Estado da Bahia, serão disciplinadas pela legislação estadual.

No mais, no art. 3º, traz o rol das matérias que serão disciplinadas pela legislação estadual, *in verbis*:

Art. 3º - Serão disciplinadas pela legislação estadual, na forma do disposto no § 2º do art. 2º desta Lei, as matérias que versem especialmente sobre :

(...)

VI - celebração de convênios;

(...)

§ 1º - A lista de matérias constante no *caput* deste artigo não exclui a possibilidade da edição de outras normas estaduais sobre licitações e contratos, respeitados os princípios e as normas gerais da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021. (grifo nosso)



Nos termos do quanto disposto pela Lei estadual nº 14.634/23, a celebração de convênios será disciplinada, portanto, pela legislação estadual.

Assim, a celebração de convênios, no Estado da Bahia, encontra-se prevista nos artigos 41 a 46 da Lei estadual nº 14.634/23. Ressalta-se que ainda não foi editado o Decreto regulamentador dos convênios no Estado da Bahia.

O art. 41 da Lei estadual nº 14.634/23 estabelece que o convênio é o ajuste celebrado entre a Administração Pública e outros órgãos ou entidades públicas ou privadas, destinado à consecução de finalidades de interesse público, em regime de mútua colaboração, o qual observará o estabelecido na Lei estadual de licitações e contratos e o disposto em Regulamento.

Nos termos do art. 42 da referida Lei, a celebração de convênios e instrumentos congêneres pressupõe: **I** - a igualdade jurídica dos partícipes; **II** - a não persecução da lucratividade; **III** - a possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste; **IV** - a diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe; **V** - a responsabilidade dos partícipes limitada, exclusivamente, às obrigações contraídas durante o ajuste.

A Lei disciplina, ainda, no art. 43, as diretrizes para a celebração de convênios, quais sejam: **I** - obediência ao planejamento das políticas públicas, especialmente previsto nas leis orçamentárias e setoriais; **II** - priorização do controle de resultados, com base em metas, indicadores e entrega de produtos; **III** - incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação; **IV** - transparência e publicidade na gestão da informação, especialmente mediante a divulgação dos dados de celebração, execução e prestação de contas; **V** - ação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; **VI** - monitoramento e avaliação dos programas, políticas públicas, prestação de contas e resultados alcançados; **VII** - prevenção contra a obtenção de benefícios ou vantagens indevidos; **VIII** - priorização do chamamento público para a seleção dos partícipes, ressalvadas as exceções, na forma prevista em Regulamento; **IX** - vedação ao trespasse, cessão ou transferência a terceiros da execução do objeto do convênio

ou instrumento congênere; **X** - vedação à realização de despesas de taxa de administração, de gerência ou de outras formas de remuneração do partícipe.

Com relação à contrapartida dos municípios, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – Lei nº 14.585/23 previu, no seu art. 70, que deverá ser atendida por meio de recursos financeiros, podendo, de forma excepcional, e desde que justificado pela autoridade municipal competente e acatado pelo Estado, ser substituída por bens ou serviços, desde que economicamente mensuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do município.

Assim, impõe-se a observação da Lei de Diretrizes Orçamentárias correspondente ao exercício em que deva ser firmado o Convênio.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no seu art. 25 traz disposições expressas sobre transferências voluntárias entre entes federados (União, Estados e Municípios)

Diversamente da Lei nº 9.433/95 que estabeleceu, no art. 171, as informações mínimas que deveria conter no plano de trabalho proposto pela organização interessada; que previu, no art. 173, os documentos que deveriam instruir os processos destinados à celebração de convênio; e que contemplou, no art. 174, o que deveria estar previsto na minuta de convênio; a nova Lei estadual de licitações de contratos nº 14.634/23 dispôs apenas que, quanto à formalização dos convênios, os requisitos serão definidos em Regulamento.

Assim, o art. 44, determinou que o Regulamento deverá dispor sobre: **I** - os elementos necessários à instrução do processo administrativo; **II** - as informações que devem compor o plano de trabalho; **III** - os documentos de habilitação, de adequação ou de adimplência passíveis de serem exigidos, desde que pertinentes à execução do plano de trabalho, ou as situações em que poderão ser dispensados, no todo ou em parte; **IV** - as hipóteses de chamamento público; **V** - as cláusulas obrigatórias do ajuste; **VI** - a exigência de declaração do ordenador da despesa, na forma legal, e as regras para liberação, movimentação e aplicação dos recursos, na hipótese de transferência financeira; **VII** - a necessidade de demonstração da adequação do objeto às



competências institucionais do concedente e aos objetivos sociais do partícipe; **VIII** - a análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do concedente, quanto ao atendimento das exigências técnicas formais e legais pertinentes; **IX** - a determinação de aplicação financeira dos recursos repassados, enquanto não utilizados, e a destinação das respectivas receitas à consecução da finalidade do objeto do convênio ou instrumento congênere, exclusivamente; **X** - a forma de divulgação e da publicação de seu extrato; **XI** - a fiscalização da execução; **XII** - a forma da prestação de contas.

De modo que não houve qualquer detalhamento dessas questões na Lei estadual, sendo deixada toda a disciplina para o regulamento próprio. No entanto, enquanto não houver Regulamento próprio, entendo que o Plano de Trabalho deve ser elaborado conforme a orientação deste opinativo.

Especificamente quanto ao plano de trabalho é importante pontuar que este deve definir, de forma clara e precisa, o montante de recursos a que corresponde cada etapa ou fase de execução, a fim de permitir uma fiscalização eficiente por parte do Estado, devendo conter, no mínimo, as seguintes informações:

- (a) razões que justifiquem a celebração do convênio;
- (b) identificação do objeto a ser executado e seus elementos característicos, com descrição completa, detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;
- (c) detalhamento e especificação do bem a ser produzido ou adquirido ou dos serviços a serem prestados;
- (d) especificação de cada etapa ou fase de execução;
- (e) plano de aplicação dos recursos financeiros, incluídos os concernentes à eventual contrapartida financeira do Município, para cada projeto ou evento;
- (f) orçamento e cronograma de desembolso, compatíveis com o plano de aplicação dos recursos financeiro;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- (g) previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim de conclusão de cada etapa ou fase programada;
- (h) se o objeto do convênio envolver construções e/ou reformas, deverá o plano de trabalho ser acrescido do projeto próprio, aprovado pelos órgãos competentes, com a necessária Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), acompanhado de cronograma físico-financeiro da obra, plantas, memoriais descritivos, planilhas de custo e especificações de materiais e serviços;
- (i) Também se o objeto do convênio envolver construções e/ou reformas, deverá constar nos autos a prova inequívoca da titularidade do bem e acompanhar o plano de trabalho a comprovação do regular licenciamento ambiental, nas hipóteses previstas na legislação.

Por fim, no tocante à instrução do respectivo processo administrativo, deverão ser observadas, ainda, as disposições da Lei Estadual nº 12.209/2011 (Lei de Processo Administrativo).

Diante das ponderações acima, qualquer convênio a ser celebrado pelo Estado da Bahia deverá pautar-se na novel Lei federal nº 14.133/2021 e na Lei estadual nº 14.634/2023 acima citada e a elaboração do plano de trabalho tem que observar as orientações acima tecidas, sendo mister a regularização dos elementos instrutórios constantes nos autos, de modo a que restem atendidas as reportadas disposições legais.

Importante alerta a ser feito a Administração é de que o exame dos aspectos técnicos extrajurídicos, relativos ao convênio a ser celebrado, especialmente no que respeita à confecção do plano de trabalho, é de inteira responsabilidade dos setores técnicos competentes da Secretaria de origem, inclusive no que respeita a sua economicidade e vantajosidade.

Também a análise dos elementos de ordem financeira e contábil colacionados aos autos é de inteira responsabilidade dos setores técnicos competentes da Secretaria de origem.

À luz do artigo 140 da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 34/2009, incumbe à Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O §5º do art. 44 da Lei estadual nº 14.634/2023 estabelece que poderá ser dispensada a manifestação do órgão de assessoramento jurídico no processo administrativo de celebração de convênio, nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, conforme os critérios indicados no § 1º do art. 19 da referida Lei, quais sejam: **I** - o baixo valor; **II** - a baixa complexidade da contratação; **III** - a entrega imediata do bem; **IV** - a utilização de minutas e modelos de editais e instrumentos de contrato, de acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes e instrumentos congêneres previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico; **V** - a existência de orientações jurídicas referenciais formalmente qualificadas.

Assim sendo, a atuação da PGE em um processo administrativo é restrita a aspectos de natureza jurídica, excluindo-se de sua análise questões técnicas extrajurídicas, bem assim, o exame da conveniência e oportunidade na celebração da parceria.

Cumpre registrar, ainda, que junto a este opinativo segue, em anexo, minuta de convênio e check list conforme a Lei federal nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 14.634/2023 para guiar a Administração em processos administrativos de convênios, devendo a respectiva instrução satisfazer as exigências ali contidas e que se adéquem ao objeto do convênio.

Desse modo, a celebração de convênios entre o Estado da Bahia e os diversos Municípios que compõem o seu território, exige, precipuamente, a satisfação dos elementos de caráter instrutório relacionados no checklist em anexo, sendo instrumentalizado pela minuta de convênio ora acostada a qual deverá ser devidamente adaptada.

Nos processos pertinentes a convênios a serem firmados entre o Estado da Bahia com municípios, deve constar claramente explicitado nos autos os critérios que foram adotados para a seleção do respectivo município conveniente.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Assim, a escolha do município conveniente não pode ser aleatória e sim fruto de uma eleição feita pelo Estado da Bahia, baseada em critérios objetivos e compatíveis com a política de governo declarados nos respectivos autos.

No caso em apreço, a justificativa da administração quanto a escolha do Município de Sítio do Quinto encontra-se na JUSTIFICATIVA PARA FORMALIZAÇÃO DO PLEITO (0087572727).

Confira-se:

AO GAB/DIROE,
Referente ao Ofício nº [REDACTED] encaminhado pela Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto/BA, solicitando a celebração de Convênio com esta Secretaria da Educação – SEC, para construção de quadra na Escola Municipal Professor Roberto Santos, localizada no povoado Cascalheira, município de Sítio do Quinto, NTE 17 - Semi-Árido Nordeste II, informamos que: Esta CRR se manifestou no documento nº [REDACTED] entendendo pela viabilidade técnica do pleito, em razão do atendimento ao direito fundamental de acesso à educação de qualidade, no entanto a Coordenação de Convênios - CONV [REDACTED] informa a necessidade de complementação da instrução processual, desta forma apresentamos: 1. Dados da Diretoria de Informações e Estatísticas – DIE, documento [REDACTED] onde é apresentado o histórico de matrículas da Rede Municipal; 2. Estudo de demanda apresentado pela Prefeitura [REDACTED] onde é identificado um aumento significativo no número de crianças em idade escolar na região da Cascalheira. Informando ainda que, atualmente o município não dispõe de estruturas educacionais adequadas para atender a essa demanda crescente. Logo, a construção de uma quadra se faz imprescindível para garantir o acesso à educação de qualidade para todas as crianças da nossa comunidade. 3. Razão determinante que justifica a celebração do convênio entre o Estado e a Prefeitura Municipal de Sítio do Quinto, é a necessidade de proporcionar um ambiente educacional adequado e seguro para os alunos. Além disso, a parceria entre os entes públicos fortalece a educação no município, cumprindo os princípios constitucionais da cooperação e da gestão democrática do ensino público Assim, pelo exposto, considera-se que se trata de pedido pertinente, conforme estabelecido na legislação vigente que versa sobre melhoria das condições de infraestrutura educacional, atendendo as necessidades da rede municipal, além de promover oferta de atividades pedagógicas, esportivas, culturais e espaço adequado para a educação infantil. Dessa forma, submetemos o presente processo para



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

análise e adoção das providências pertinentes. Sugerimos retorno dos autos ao Coordenação de Convênios.

Ademais, deve existir compatibilidade entre o objeto do Convênio, as competências constitucionais dos partícipes (Estado e Município) e a esfera de atribuições da Secretaria encarregada da celebração do ajuste.

Quanto à motivação, o que deve ser explicitado no processo a título de motivação são as razões pelas quais o Estado almeja a celebração do ajuste com o Município, qual o interesse público perseguido, a política pública que se pretende executar e sua conformidade com o Plano Plurianual (PPA) vigente, a vantajosidade de tal celebração e os resultados positivos esperados. A Administração não se pode fazer substituir pela PGE na tarefa de motivar. É um dever exclusivamente seu, que integra o juízo discricionário a ser exercido na celebração do Convênio.

Em Convênios cujos objetos envolvam a realização de obras/reformas, como ocorre no caso em foco, os projetos básico e/ou executivos – sejam eles elaborados pelo Estado ou pelo Município - devem ser devidamente aprovados pelo órgão estadual de Vigilância Sanitária, sendo imprescindível, ainda, que as especificações tecidas a respeito da obra ou serviço guardem compatibilidade e adequação com a finalidade pública buscada no ajuste, sob pena de se configurar desvio indevido de verba pública. Deve ser procedido, portanto, o registro específico, por servidor devidamente identificado nos autos, da compatibilidade dos projetos com a finalidade pública perseguida. Deve haver, portanto, a avaliação técnica do Convênio do ponto de vista da engenharia e arquitetura.

Destarte, compete a SEC, através do órgão técnico de engenharia, verificar se os projetos aprovados se encontram em conformidade com a finalidade pública perseguida e que deve estar devidamente demonstrada na manifestação do setor responsável pela análise da viabilidade técnica da celebração do Convênio.

É dizer: cabe ao órgão técnico de engenharia, além análise da adequação dos projetos às normas de engenharia, saúde e segurança aplicáveis, a avaliação da compatibilidade destes (projetos) com a orientação contida na análise técnica.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Também deve ser observado pela Administração que nos convênios envolvendo obras ou serviços de engenharia os projetos e demais peças técnicas de engenharia (projetos - básico, executivo, complementares; cronograma físico-financeiro; orçamentos, memoriais descritivos, critérios de fiscalização da obra; etc) devem ser firmado pelo responsável por sua elaboração impondo-se, ainda, a instrução dos fólios com as correspondentes ARTs/RRTs.

De igual forma, devem instruir os autos a cotação de preços e orçamento devidamente detalhado em planilha, para análise comparativa dos valores indicados no plano de trabalho e sua adequação aos valores de mercado, de forma a demonstrar o atendimento aos princípios da economicidade, vantajosidade e razoabilidade.

No que tange à avaliação dos valores no Convênio, os processos devem estar instruídos com cotação de preços. Contudo, tratando-se de proposta de Convênio que tem por objeto a realização de obra e/ou serviço de engenharia, entendo que se aplicam as disposições do art. 29 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 (Lei n.º 14.585/2023) que prescreve *in verbis*:

Art. 29 - Na programação dos investimentos com recursos dos orçamentos do Estado, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia será obtido a partir das composições de custos unitários previstas no projeto e observado, no que couber, o que dispõe o Decreto Federal nº 7.983, de 08 de abril de 2013.

Parágrafo único - O disposto no caput deste artigo não impede que a Administração Pública Estadual desenvolva sistemas próprios de referência de preços.

O Decreto Federal nº 7.983/2013, por sua vez, estabelece, *in verbis*:

Art. 3º – O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Art. 4º – O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro, cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.

Art. 5º – O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º – Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Pois bem, em casos semelhantes ao presente, deve a SEC confirmar a compatibilidade do(s) orçamento(s) apresentado(s), valendo-se de modelo também já previamente fornecido juntamente com o checklist, devendo acautelar-se de verificar que foram utilizados os parâmetros acima indicados, o que dispensa, em princípio, a realização de cotação de preços.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Cabe registrar, entretanto, que a planilha orçamentária deve ser elaborada com base em dados atualizados, o mesmo ocorrendo com as cotações de preço (no mínimo três) relativas aos itens eventualmente não contemplados nas tabelas oficiais.

No caso concreto, o projeto de construção da quadra poliesportiva foi elaborado pelo Município, o mesmo ocorrendo com o cronograma físico-financeiro e a planilha orçamentária.

Registre-se que os pareceres técnicos devem atestar de forma indubitosa a viabilidade técnica do projeto arquitetônico e a compatibilidade dos custos e quantitativos apresentados na planilha orçamentária para formalização do objeto proposto, de modo que qualquer condicionante deve ser obrigatoriamente observada pelo Conveniente.

Nos Convênios envolvendo a realização de obras/serviços de engenharia há a necessidade de comprovação do exercício pleno da propriedade, mediante certidão de registro do bem no cartório de imóveis.

No caso em tela inexistem nos autos a referida certidão, tendo havido a instrução processual tão somente com o Decreto Municipal que declara de utilidade pública para fins de desapropriação a área na qual se pretende seja realizada a obra objeto do Convênio. Há, ainda, declaração do Prefeito firmando compromisso de que, até a finalização da obra, a propriedade estará regularizada. Contudo, a comprovação da propriedade, conforme previsão legal, deve ser prévia à assinatura do Termo de Convênio, motivo pelo qual **deve a Secretaria de origem instruir os autos com o referido documento.**

Nos Convênios envolvendo construções e/ou reformas, deve ser observado, ainda, que o Plano de Trabalho deverá ser acompanhado da comprovação do regular licenciamento ambiental, nas hipóteses previstas na legislação.

Na presente hipótese, foi acostada dispensa de licenciamento ambiental

[REDACTED]



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

A manifestação da Secretaria de origem responsável pela celebração do Convênio de que dispõe de estrutura – pessoal técnico e equipamentos - para acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste é elemento que deve compor a instrução processual.

O acompanhamento da execução do Convênio é de fundamental importância para assegurar o bom e fiel investimento dos recursos estaduais – cuja liberação depende do cumprimento do cronograma físico-financeiro estabelecido - bem assim, a qualidade final da obra e sua adequação aos projetos aprovados.

Nos termos do §4º do art. 44 da Lei estadual nº 14.634/2023, a execução do Convênio deverá ser acompanhada e fiscalizada por 01 (um) ou mais representantes da Administração ou pelos respectivos substitutos especialmente designados, conforme os requisitos estabelecidos no art. 7º da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Já existe precedente nesta PGE do Núcleo de Parcerias que, desde os idos de 2010, pacificou o entendimento derredor da possibilidade de dispensa da comprovação de regularidade para com SICON, Fazendas Públicas, INSS, FGTS e concessionárias de serviços públicos, quando as transferências voluntárias tenham por objeto ações relativas à saúde, educação e assistência social.

Assim reza o **Enunciado** [REDACTED], com redação alterada pelo Despacho exarado pelo então Procurador Assistente Paulo Borba, quando do acolhimento do Parecer [REDACTED]
[REDACTED] Processo [REDACTED] :

Serão dispensadas as comprovações de regularidade para com o SICON, Fazendas Públicas, INSS, FGTS e concessionárias de serviços públicos, na instrução dos processos de celebração de convênios e respectivos aditivos entre entes da Federação, desde que estes tenham por objeto ações relativas à saúde, educação e assistência social, em face das disposições dos artigos 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 04.05.2000) e 13 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742, de 07.12.1993).



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

A despeito de ser exigível, como regra, a comprovação do cumprimento de todas as exigências previstas no art. 25, §1º, IV, da LRF, como consta no check list, se o objeto do convênio envolver ações de educação, mostra-se possível a celebração da parceria mesmo que o município desatenda alguns dos requisitos ali elencados.

No que diz respeito à **minuta do convênio** e o **check list**, como forma de priorizar a uniformização dos ajustes celebrados pelo Estado, seguem, em anexo, minutas conforme Lei federal nº 14.133/2021 e Lei estadual nº 14.634/2023, cabendo, por óbvio, as adequações pertinentes e devido preenchimento, conforme as peculiaridades do caso concreto.

Finalmente, em casos de **convênios celebrados em ano eleitoral**, **deve ser observada a necessidade de assinatura do termo antes de iniciado o prazo de três meses anteriores ao pleito eleitoral.**

A Secretaria deve observar, ainda, que o art. 73, inciso VI, alínea a, da Lei nº 9.504/97 veda a transferência voluntária de recursos nesse período, **exceto** quando: **a) houver obrigação formal preexistente (convênio já celebrado), em relação à qual o objeto (obra ou serviço) já se encontre com execução física iniciada antes da data limite para assinatura do ajuste e que tenha cronograma prefixado que preveja o repasse de recursos no período vedado; e b) os recursos forem destinados a atender situações de emergência e calamidade pública).**

Em **CONCLUSÃO**:

- 1) **Qualquer convênio a ser celebrado pelo Estado da Bahia deverá pautar-se na novel Lei federal nº 14.133/2021 e na Lei estadual nº 14.634/2023 e a elaboração do plano de trabalho tem que observar as orientações acima tecidas;**
- 2) **A atuação da PGE em um processo administrativo é restrita a aspectos de natureza jurídica, excluindo-se de sua análise questões técnicas extrajurídicas, bem assim, o exame da conveniência e oportunidade na celebração da parceria;**
- 3) **A celebração de convênios entre o Estado da Bahia e os diversos Municípios que compõem o seu território, exige, precipuamente, a satisfação dos elementos de caráter**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

instrutório relacionados no *check list* em anexo, sendo instrumentalizado pela minuta de convênio ora acostada a qual deverá ser devidamente adaptada;

- 4) A escolha do Município conveniente deve ser pautada em critérios objetivos e compatíveis com a política de governo declarados nos respectivos autos;
- 5) Deve existir compatibilidade entre o objeto do convênio, as competências constitucionais dos partícipes (Estado e Município) e a esfera de atribuições da Secretaria encarregada da celebração do ajuste;
- 6) Deve ser trazida a motivação para a celebração do convênio, explicitando as razões pelas quais o Estado almeja a celebração do ajuste com o Município, qual o interesse público perseguido, a política pública que se pretende executar e sua conformidade com o Plano Plurianual (PPA) vigente, a vantajosidade de tal celebração e os resultados positivos esperados;
- 7) Em convênios cujos objetos envolvam a realização de obras/reformas, os projetos básico e/ou executivos – sejam eles elaborados pelo Estado ou pelo Município - devem ser devidamente aprovados pelo órgão técnico competente, havendo manifestação acerca da compatibilidade dos projetos com a finalidade pública perseguida;
- 8) Cotação de preços e orçamento devidamente detalhado em planilha;
- 9) Comprovação do exercício pleno da propriedade, mediante certidão de registro do bem no cartório de imóveis;
- 10) Comprovação do regular licenciamento ambiental, nas hipóteses previstas na legislação;
- 11) Manifestação da Secretaria de origem responsável pela celebração do convênio de que dispõe de estrutura para acompanhar e fiscalizar a execução do ajuste.

Ante o exposto, sob o enfoque jurídico, desde que a Secretaria de origem, previamente à subscrição do Termo de Convênio em análise, providencie a complementação da instrução processual nos termos acima descritos, atentando-se para que estejam presentes todos os documentos do *check list* em anexo e atualizados, é possível a realização da parceria pretendida. Esta é a condição para celebração do pretense ajuste convenial.

Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Com essas anotações, submeto o presente processo ao crivo da i. Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa, solicitando que seja averiguada a possibilidade de atribuição ao mesmo de **caráter uniforme**, com base no art. 9º, I do Decreto nº 11.737, de 30 de setembro de 2009, com o objetivo de que as orientações aqui emanadas possam repercutir em casos similares, garantindo, pois, maior eficiência na prestação do serviço público.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 27 DE ABRIL DE 2024

Priscila Nagem Cardoso
Procuradora Assistente

Documento assinado eletronicamente por PRISCILA NAGEM CARDOSO MARQUES:91608970582, em 27/04/2024, às 14:49:37, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.