



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.9.01.00005436

PROCESSO EXTERNO Nº: 006.0419.2024.0069915-35

ORIGEM: Procuradoria Geral do Estado

INTERESSADO(A): 'PGE - Procuradoria Geral do Estado da Bahia'

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-086-2024

O presente expediente foi instaurado por meio da Ordem de Serviço nº 023, de 17 de setembro de 2024, designando as ilustres Procuradoras Ana Cristina Meireles e Verônica Novaes, para *“apresentar parecer sobre a fase preparatória do processo licitatório destinado à contratação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, com check list, no prazo de 15 (quinze) dias.”*.

Nesse contexto, foi exarado o Parecer nº PA-NLC-602-2024, chancelado pelo Despacho nº PA-NLC-391-2024, subscrito pela i. Procuradora Assistente Mariana Tannus Freitas, onde foram apresentadas todas as orientações e providências que devem ser observadas na fase interna da licitação destinada à contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, na modalidade pregão sob a forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço, por lote ou global, observando as regras da Lei federal nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 14.634/2023.

De logo, manifesto minha concordância com as orientações exaradas, valendo registrar, quanto ao valor estimado da contratação, que devem ser adotados os critérios fixados no art. 5º do Decreto nº 22.886/2024, devendo os preços unitários máximos fixados nas portarias expedidas pela SAEB ser observados como parâmetros máximos admissíveis para tais contratações.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a necessidade de racionalização da atuação deste Órgão jurídico, bem como das atividades da Administração e, ainda, a fixação das diretrizes, condicionantes e orientações que devem ser observadas em expedientes que visem a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, na modalidade pregão sob a forma eletrônica, com critério de julgamento menor preço, por lote ou global, **confiro**, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009, **caráter uniforme ao Parecer nº PA-NLC-602-2024**, devendo ser cumpridas todas as orientações e providências consignadas na citada manifestação, sob responsabilidade do setor técnico competente da Secretaria.

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis, dando-se ciência à Sra. Procuradora Geral do Estado.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 23 DE SETEMBRO DE 2024

Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.9.01.00005436

PROCESSO EXTERNO Nº: 006.0419.2024.0069915-35

ORIGEM: Procuradoria Geral do Estado

INTERESSADO(A): 'PGE - Procuradoria Geral do Estado da Bahia'

DESPACHO Nº PA-NLC-391-2024

Trata o presente expediente da Ordem de serviço PA n. 023/2024, com constituição de grupo de trabalho integrado pelas i. Procuradoras Verônica S. de Noves Menezes e Ana Cristina Nascimento Meireles, que resultou na elaboração do Parecer n. PA-NLC-602-2024, no qual as referidas Procuradoras, com brilhantismo, traçam todas as recomendações necessárias à escoreita fase interna de licitações, à luz das novas normas de licitações e contratações, destinadas à contratação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra elencados no art. 2º do Decreto n. 22836/2024, com apresentação de *check list*.

Considerando que o citado opinativo decorre de Ordem de Serviço constituído pela i. Chefia, siga para sua análise.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 18 DE SETEMBRO DE 2024

Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Assistente



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.9.01.00005436

PROCESSO EXTERNO Nº: 006.0419.2024.0069915-35

ORIGEM: Procuradoria Geral do Estado

INTERESSADO(A): 'PGE - Procuradoria Geral do Estado da Bahia'

PARECER Nº PA-NLC-602-2024

ATO NORMATIVO/DOCUMENTO.
CONSULTA. Ordem de Serviço PA nº 023/2024. Fase preparatória do processo licitatório. Serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Decreto nº 22.836/2024, art. 2º. Lei federal nº 14.133/2021, §5º do art. 53 c/c Lei nº 14.634/2023, inc. IV do §1º do art. 19. Decreto nº 11.737/2009. Considerações e orientações.

I - Relatório

Por meio da Ordem de Serviço PA nº 023, de 17 de setembro de 2024, a i. Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa, Eliane Andrade Figueiredo, constituiu Grupo de Trabalho, integrado pelas subscritoras deste pronunciamento, com a finalidade de elaboração de parecer sobre a *“fase preparatória do processo licitatório destinado à contratação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, com check list”*.

II - Aspectos preliminares

O presente opinativo está alicerçado no artigo 140 da Constituição do Estado da Bahia, no art. 2º, inc. I da Lei Complementar estadual nº 34, de 2009 (Lei Orgânica da PGE), e no §4º do art. 53 da Lei federal nº 14.133, de 2021, c/c art. do art.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

2º e art. 19 da Lei estadual nº 14.634, de 2023, materializando manifestação sob o enfoque exclusivamente jurídico.

No exercício dessa atividade não compete ao Órgão Jurídico adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos e respectivas escolhas¹, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômica e orçamentária.

Este pronunciamento, ademais, não possui caráter vinculativo, sendo de responsabilidade exclusiva da Administração² a instrução processual da fase preparatória da licitação sem a observância dos apontamentos aqui promovidos.

II - Particularidades Normativas

A Constituição Federal, no seu artigo 37, inc. XXI, prescreve, como regra, a obrigatoriedade da realização do processo licitatório para as contratações de obras, serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública, na forma que indica.

A regulamentação atual do mencionado dispositivo constitucional é dada pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (que revogou a Lei federal nº 8.666/1993), incorporada no Estado da Bahia nos termos definidos no art. 2º da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023 (que revogou a Lei nº 9.433/2005).

A norma federal em questão, que exige, para a sua aplicação, a observância dos princípios³ elencados no art. 5º e especifica, em seu art. 11, os objetivos do processo licitatório, disponibilizou à Administração as modalidades licitatórias indicadas no seu art. 28.

1 “[...] a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolver em um ‘resíduo de legitimidade, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vista à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa [...] pretende-se caracterizar a discricionariedade, essencialmente, como um espaço *carecedor de legitimação*. Isto é, um campo não de escolha puramente subjetivas, mas de fundamentação dos atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei.” (destaques originais) - (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp., 25 e 39).

2 Vide art. 10 da Lei federal nº 14.133, de 2021.

3 Os princípios, sustenta Norberto Bobbio, são “*verdadeiras vigas de sustentação na delicada operação do processo de exegese das normas a serem aplicadas no caso concreto*”³. Calha destacar, outrossim, que “*a incidência de um princípio não ‘anula’, ou melhor não inviabiliza a aplicação de outro ou outros princípios. [...] o que se tem é um sopesamento [...] é perfeitamente possível – ao contrário das regras – que um princípio seja apenas parcialmente aplicado [...]*” (BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico *apud* Marcos Jorge Catalan in Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, v.10, n.38, abr./jun. 2005).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Dentre essas modalidades, está o **pregão**, que deve (i) ser obrigatoriamente adotado “*para aquisição de bens e serviços comuns*” (inc. XLI do art. 6º), ou seja, “*sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*” (art. 29); (ii) empregar o critério de julgamento de menor preço ou de maior desconto (inc. XLI do art. 6º c/c arts. 33, incs. I e II, e 34); e (iii) seguir o rito procedimental referido no art. 17, o qual, além de especificar a sequência de fases do processo de licitação, materializou expressamente no seu §2º a preferência pela realização do certame sob a forma eletrônica.

O rito procedimental da licitação, no Estado da Bahia, está previsto no Decreto nº 22.888, de 26 de junho de 2024, que regulamenta o art. 72 da Lei nº 14.634/2023.

Relativamente à contratação da prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Lei nº 14.634/2023 atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a competência para disciplinar, mediante Regulamento, os serviços necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional (art. 77).

Nesse sentido, foi editado o Decreto nº 22.836/2024, que especifica como tais os serviços de **conservação e limpeza** (art. 2º, I, e §1º), **copa e cozinha** (art. 2º, II, e §2º), **suporte administrativo e operacional a prédios públicos** (art. 2º, III, e §3º), **manutenção predial** (art. 2º, IV, e §4º), **vigilância e segurança patrimonial** (art. 2º, V, e §5º), e **transporte** (art. 2º, VI, e §6º).

Quanto à modalidade licitatória, o mesmo Decreto consignou expressamente, em seu art. 7º, a preferência pelo pregão sob a forma eletrônica.

III – Considerações e orientações gerais sobre a fase preparatória

Os elementos necessários à “*instrução dos processos licitatórios em sua fase preparatória*” para as modalidades pregão e concorrência, segundo os critérios de julgamento menor preço ou maior desconto, constam do **Parecer nº PA-NLC-828-2023**, da lavra da i. Procuradora Cristiane Magalhães, ao qual foi conferido caráter uniforme pela Ilmª. Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa Eliane Andrade Figueiredo (processo E-PA 2023.4.01.00002250/SEI 006.0419.2023.0010980-09).

Deverá a Administração, portanto, observar as orientações delineadas no mencionado pronunciamento.

Inobstante, o advento de novos atos normativos e a realidade fática



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

exigem a emissão de novas orientações em derredor de alguns elementos da fase preparatória, para o que se fazem oportunos os seguintes registros:

III.1) Plano de Contratação Anual (PCA)

A fase preparatória do processo licitatório, consoante o art. 23 do Decreto nº 22.888/2024, *“deve se compatibilizar 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 podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, observada a modalidade de licitação adotada”*.

No caso de inexistência de PCA, essa informação deve constar no processo.

III.2) Práticas vedadas ao agente público e impedimentos para participação no certame e na execução contratual.

A Administração, em obediência ao art. 3º do Decreto nº 22.888/2024, deverá observar o 6º do Decreto nº 22.885, de 20 de junho de 2024⁴, o art. 14 da Lei federal nº 14.133/2021, os quais disciplinam as práticas vedadas ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, respectivamente, e os impedimentos para participação no certame e na execução do contrato, bem como a existência de impedimentos de licitar e contratar com a Administração Pública, por vedação constitucional ou legal.

III.3) Estudo Técnico Preliminar

Esse documento deve ser datado e assinado pelo responsável por sua elaboração, devendo a Administração atentar, outrossim, para as prescrições do Decreto nº 22.598, de 02 de fevereiro de 2024, e da Instrução SAEB nº 003/2024, cujo Anexo Único apresenta modelo a ser utilizado e as orientações acerca do conteúdo de seus tópicos, dos quais merecem registro:

⁴ “Regulamenta o art. 21 da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023, para dispor sobre as regras relativas à atuação e atribuições de agentes públicos, a composição e a competência de órgãos e comissões necessários ao desempenho das funções essenciais à execução das normas de licitações e contratos, no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a) Levantamento de Mercado (inciso V do §1º do art. 18 e item 3.1 do modelo constante da Instrução SAEB 003/2024): o seu conteúdo está relacionado à pesquisa de mercado para identificação das soluções disponíveis para atender à necessidade administrativa, “*bem como conhecer as condições usuais de aquisição ou de execução do objeto*”⁵, não se confundindo com a simples definição administrativa pela forma de execução do objeto (direta ou indireta) ou com a apresentação de orçamento para definição do valor estimado da contratação.

Segundo consta no Manual “*Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*”⁶:

Essa pesquisa **possibilita a equipe de planejamento identificar o que o mercado tem a oferecer para atender a necessidade da Administração, e ter uma noção dos custos envolvidos, comparando o custo-benefício de cada tipo de solução cogitado para a resolução do problema.**

É importante que a equipe considere se a solução em análise criaria outros problemas ou gargalos para a Administração e se esses gargalos gerados seriam problemas maiores que o problema a ser resolvido, tendo em vista que cada solução a contratar pode expor a organização pública a riscos novos e implica gastos, inclusive com manutenção da solução ao longo do tempo.

Deve-se utilizar fontes de pesquisa diversificadas, incluindo, por exemplo: consulta

direta a número razoável de potenciais fornecedores; consulta junto a outras organizações públicas que tenham realizado contratações similares; e pesquisa publicada em mídia especializada e em sistemas oficiais de governo, como o Catálogo Eletrônico de Padronização de Compras, Serviços e Obras; ou até mesmo realizar audiências públicas ou submeter a licitação a prévia consulta pública. (destaques acrescidos)

b) Estimativa do valor da contratação (inciso VI do §1º do art. 18 e item 3.4 do modelo constante da Instrução SAEB 003/2024): ela não se confunde, em regra, com a estimativa exigida para o TR.

Nessa perspectiva é o trecho a seguir, também extraído da publicação “*Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*”⁷:

O objetivo dessa estimativa é apoiar a análise de viabilidade da contratação é avaliar a adequação das despesas futuras aos recursos disponíveis para a organização.

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União, *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União*. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023, p. 245.

6 Op. cit. p. 245.

7 Op. cit. p. 251.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Não é o objetivo principal, neste momento, definir o valor que constará do edital de licitação, mas sim possibilitar a escolha da solução mais vantajosa e o pronunciamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação.

O valor estimado em nível de ETP deverá ser reavaliado, posteriormente, por meio de pesquisas de preços e outras técnicas estimativas, para aumentar sua precisão e possibilitar servir como parâmetro ao termo de referência.

[...]

Sendo viável a contratação, será elaborado o TR/PB (planejamento definitivo), ocasião em que o objeto será detalhado, com possíveis mudanças nos requisitos técnicos e nos quantitativos, além de serem definidas as condições de execução do objeto e de gestão do contrato. Assim, será necessária a revisão ou o refinamento do orçamento elaborado no ETP, tornando-o mais exato.

Em contratações mais simples, em que não costuma haver alterações no planejamento definitivo, há possibilidade de a estimativa de preços realizada no ETP ser aproveitada no TR/PB.

Apesar de ser um orçamento simplificado, para fins de análise de viabilidade econômica, é importante utilizar fontes diversificadas de pesquisa. Algumas fontes que podem ser usadas são: contratações similares feitas pela Administração Pública; dados de pesquisa publicada em mídia especializada; tabelas de preços de referência fixados por órgão oficial; sistemas oficiais de governo, como o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; e, excepcionalmente, pesquisa junto a fornecedores (essa e a fonte menos confiável de preços). (destaques acrescentados).

Para a contratação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o Decreto nº 22.836/2024 exige que os preços unitários correspondentes observem os parâmetros de aceitação definidos pela SAEB, a qual estabelece, por meio de portarias, os preços unitários máximos admissíveis para postos de serviços⁸.

No que concerne aos postos de serviços de suporte administrativo e operacional a prédios públicos, manutenção predial e transporte, aos seus preços unitários, a serem indicados no quadro “*Planilha de quantitativos e preços unitários dos serviços*” do TR, devem ser adicionados no quadro “*Planilha de quantitativos e valores de deslocamento*” do TR, quando pertinente, os valores de deslocamento, igualmente estipulados em portarias da SAEB.

Em razão disso, o valor estimado da contratação deverá corresponder ao somatório dos montantes que constam em ambos os quadros.

Não havendo deslocamento a ser considerado para a contratação, o

⁸ Nos termos do Despacho nº PA-NLC-358-2024, da i. Procuradora Assistente Mariana Cavalcante Tannus Freitas no processo SEI 083.7195.2024.0001520-33, é possível a utilização das portarias expedidas pela SAEB, contendo os preços unitários máximos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra previstos no Decreto nº 22.836/2024, como Tabela de Preços referenciais do Estado da Bahia, dispensando-se, por conseguinte, a utilização dos parâmetros estabelecidos no art. 5º Decreto nº 22.886/2024 (que segue a mesma diretriz do §1º do art. 23 da Lei federal nº 14.133/2021) e/ou a sua combinação com tais parâmetros.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

quadro “*Planilha de quantitativos e valores de deslocamento*” deverá ser preenchido com quantitativos e valores “zero”.

Observamos, por oportuno, que o pagamento de deslocamento está, em regra, condicionado à necessidade de prestação de serviços com pernoite em localidades distantes do Órgão representante do Contratante, segundo parâmetros definidos nas mesmas portarias, e se destina à cobertura de gastos com hospedagem e alimentação.

O responsável pela elaboração do ETP deverá, portanto, certificar-se sobre a vigência das portarias por ele adotadas para fins de definição do valor estimado da contratação, bem como para que esse valor estimado corresponda à efetiva quantidade de postos a serem licitados e dos respectivos deslocamentos, quando for o caso.

c) Parcelamento da contratação (inciso VIII do §1º do art. 18 e item 3.5 do modelo constante da Instrução SAEB 003/2024): segundo prescrição legal, o parcelamento da contratação, além de interferir na decisão pelo estabelecimento de margem de preferência na licitação (art. 26, §5º, inc. II, da Lei federal nº 14.133/2021), foi erigido à condição de princípio, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, seja para compras (art. 40, inc. V, b, da Lei federal nº 14.133/2021), seja para serviços (art. 47, caput, inc. II da Lei federal nº 14.133/2021), em razão do que deve ser observado pela Administração.

Independentemente, havendo parcelamento da solução, a instrução processual deve informar se a divisão do objeto representa, ou não, perda de economia de escala (Súmula 247 do TCU).

Nesse sentido, o §2º do art. 7º do Decreto 22.836/2024 estabelece:

§ 2º - Os instrumentos convocatórios deverão prever a divisão do objeto em tantos lotes quantos se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se a licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

O parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, deverá ser observado pela Administração.

A título ilustrativo, cite-se uma licitação a ser deflagrada para a contratação de diversos postos de serviços a serem alocados em Municípios distintos do Estado da Bahia ou em repartições distintas dentro de um mesmo Município. A situação exige que a Administração avalie, do ponto de vista técnico e econômico, a adequação da realização da licitação em lote único ou a sua divisão em vários lotes, nos quais os postos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de serviços serão agrupados conforme o local da prestação de serviços, e consigne nos autos as razões da sua decisão.

Recomenda-se, portanto, cuidadosa atenção da Administração no tratamento do tema e justificativa técnica para a adoção, ou não, do parcelamento.

III.4) Termo de Referência

Deve a Administração utilizar as minutas de TR para prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, categorizadas por objeto, formalmente padronizadas no âmbito do processo SEI 006.0419.2024.0057120-39 (EPA 2024.8.01.00004337).

Sobre o conteúdo desse documento, importa destacar:

a) O prazo para a contratação não poderá ser superior a 12 (doze) meses, admitindo-se a sua prorrogação por sucessivos períodos, respeitada a vigência máxima prevista no art. 107 da Lei federal nº 14.133/2021, nos termos do art. 8º do Decreto nº 22.836/2024.

b) A modalidade licitatória a ser adotada deve ser o pregão, sob a forma eletrônica (art. 6º, inc. XLI c/c art. 29, e art. 17, §2º, todos da Lei federal nº 14.133/2021; e art. 7º do Decreto nº 22.836/2024).

c) O critério de julgamento deve ser o menor preço (art. 6º, inc. XLI c/c art. 33, inc. I, e art. 34, todos da Lei federal nº 14.133/2021; e arts. 5º, inc. I, 6º a 8º, todos do Decreto nº 22.888/2024)

De acordo com o art. 6º do citado Decreto nº 22.888/2024, o *“critério de julgamento de menor preço ou do maior desconto será adotado quando as características do objeto a ser licitado, constantes do estudo técnico preliminar, o indicarem como o mais adequado para aferir a vantajosidade em favor da Administração Pública”*.

Não obstante, a *práxis* da Administração vem conduzindo à utilização do menor preço em licitações destinadas à contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos da Administração Pública estadual.

Diante de um cenário diverso, no qual o ETP indicar o critério de julgamento maior desconto, o processo deverá ser encaminhado à PGE para manifestação jurídica.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

d) Para a estimativa do valor da contratação no âmbito do TR, devem ser observados os preços unitários máximos admissíveis, constantes em portarias da SAEB, para os postos de serviço cuja contratação se pretende.

A estimativa do ETP, como anunciado, pode ser aproveitada no Termo de Referência quando não houver alterações no planejamento da licitação ou edição de portaria com novos preços unitários máximos admissíveis que modiquem a estimativa inicial.

Na hipótese de ocorrência de quaisquer das situações acima, deverá ser realizada nova estimativa do valor da contratação.

Sobre o tema, o art. 23 da Lei federal nº 14.133/2021 estabeleceu os parâmetros para a definição do valor estimado da contratação, seja para bens e serviços em geral (§1º), seja para obras e serviços de engenharia (§2º).

Ao lado disso, a Lei nº 14.634/2023 facultou a adoção da Tabela de Preços Referenciais do Estado da Bahia para efeito da definição de que trata o mencionado art. 23, “*de forma combinada ou não com os parâmetros nele definidos, na forma do Regulamento*”, constituindo os preços nela constantes parâmetro máximo de valor a ser observado pelos órgãos das Administração Pública direta, autárquica e fundacional (vide art. 68).

Ao regulamentar o art. 68 da Lei nº 14.634/2023, para dispor sobre a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia, o Decreto nº 22.886, de 20 de junho de 2024, por sua vez, definiu, em seu art. 5º, na mesma linha do §1º do art. 23 da Lei federal nº 14.133/2021, os parâmetros que devem ser utilizados para pesquisa de preços vocacionada à determinação do preço estimado.

No caso de o bem ou serviço não estar previsto na Tabela de Preços Referenciais, o §2º do art. 11 do Decreto nº 22.886/2024 determina a utilização dos parâmetros estabelecidos nos incs. I a V do seu art. 5º, “*de forma combinada, sempre que possível*”.

Para os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de que trata o Decreto nº 22.836/2024, a SAEB tem expedido portarias estabelecendo os respectivos preços unitários máximos admissíveis.

A correlação dessas portarias com as prescrições do Decreto nº 22.886/2024 para fins de definição do valor estimado da contratação de tais serviços é objeto de debate no processo SEI 083.7195.2024.0001520-33 (EPA 2024.5.01.00002851), submetido ao crivo da Ilmª Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

De todo modo, a Administração, ao estimar o valor da contratação, deve levar em consideração os preços unitários definidos em portarias da SAEB, a qual, de acordo com o §4º do art. 8º do Decreto nº 22.836/2024, compete definir os parâmetros máximos de aceitação para contratação, prorrogação ou alteração de contratos referentes aos serviços por ele disciplinados.

Nesse cenário, a Administração deverá estar atenta para a decisão do tema pelos escalões superiores da PGE, cuja orientação deverá passar a ser adotada para fixação do valor estimado da contratação dos serviços em pauta.

Ultrapassados os registros supra, os valores a título de deslocamento devem ser acrescentados nas contratações de serviços de suporte administrativo e operacional a prédios públicos, manutenção predial e transporte, conforme definidos em portaria da SAEB vigente à época.

Por fim, a Administração deve cuidar para que o valor estimado corresponda à efetiva quantidade de postos a serem licitados, de deslocamentos, quando for o caso, e dos valores unitários atribuídos a esses postos.

O exercício dessa atividade requer especial e cuidadosa atenção da Administração, na medida em que a estimativa de preços se presta não apenas para balizar os custos com a contratação, verificar a adequação orçamentária e financeira da despesa e, por conseguinte, viabilizar a organização orçamentária no âmbito do ente federativo, mas também para servir de parâmetro hábil na identificação objetiva de sobrepreço, superfaturamento e/ou inexequibilidade de preços (vide arts. 6º, incisos LVI e LVII, e art. 59, inc. III, todos da Lei federal nº 14.133/2021).

e) Prazos de liquidação e pagamento

A definição dos prazos de liquidação e de pagamento devem observar eventuais normas de organização advindas pelos setores competentes do Estado da Bahia.

No particular, até que seja editada instrução administrativa sobre a uniformização dos prazos de liquidação e pagamento para fins de editais de licitação e contratos (vide inc. VI do art. 92 da Lei federal nº 14.133/2021), é possível, nos termos do art. 73 da Lei nº 14.634/2023, a utilização dos prazos para tanto definidos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 04 de novembro de 2022.

Esse é, a propósito, o Enunciado ao qual foi conferido caráter uniforme pela Ilmª. Chefia da Procuradoria Administrativa no Despacho de Qualificação



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

nº PA-078-2024⁹ no processo SEI 009.0220.2024.0033024-38 (EPA 2024.7.01.00004215).

Ainda sobre o tema, no Estado da Bahia, o Decreto nº 22.932, de 2 de julho de 2024, dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras de que trata o art. 141 da Lei Federal nº 14.133/2021.

III.5) Edital

A PGE disponibilizou em sua *homepage* **modelo** de edital para licitação destinado à contratação delegada na modalidade pregão e concorrência. Esse modelo é formado pelo Preâmbulo e pela Parte Fixa.

O Preâmbulo, integrado por informações específicas, deve ser preenchido pela Administração, seja assinalando as opções disponibilizadas, seja incluindo dados nos campos destinados para tanto, atentando-se, outrossim, para que as escolhas estejam em sintonia com o conteúdo do TR. A Parte Fixa, por sua vez, apresenta o rito procedimental da licitação nas modalidades referidas, ambas sob a forma eletrônica, com adoção do critério de julgamento menor preço ou maior desconto, e, como se intui da própria nomenclatura, não admite modificações.

No âmbito da contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o preenchimento do Preâmbulo do Edital exige atenção da Administração, especialmente no que respeita às orientações constantes neste Parecer.

Nessa conjuntura, quanto à licitação para contratação dos serviços elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, deve ser adotada a modalidade pregão, sob a forma eletrônica, cujo critério de julgamento será o menor preço.

Sobre o modo de disputa do torneio licitatório, a ordem de fases da licitação, prazo para apresentação das propostas e lances, e prazo para assinatura do contrato, observamos:

a) O modo de disputa diz respeito à forma de apresentação das

⁹ “Até que seja editada instrução administrativa dispondo sobre a uniformização dos prazos de liquidação e pagamento (art. 10 do Decreto nº 22.932/2024), é possível utilizar, nas minutas de editais e contratos, nos termos do art. 73 da Lei estadual nº 14.634/2023, os prazos de liquidação e pagamento definidos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 04 de novembro de 2022.” (negrito original).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

propostas e lances durante o torneio licitatório.

Isoladamente, o modo de disputa pode ser aberto e fechado (vide art. 56 da Lei federal nº 14.133/2021), que, quando conjugados, resultam nos modos aberto e fechado, e fechado e aberto, os quais estão explicitados no inc. II do art. 4º do Decreto nº 22.888/2024

Na licitação destinada à contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, na qual o critério de julgamento deve ser, em regra, o menor preço, remanescem como modos de disputa possíveis os modos aberto, aberto e fechado, e fechado e aberto, uma vez que a Lei federal nº 14.133/2021 veda a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (vide §1º do art. 56).

Na definição do modo de disputa, a Administração deverá atentar para a sua existência no módulo do pregão eletrônico presente na plataforma utilizada pelo Estado da Bahia para o processamento das licitações, bem como para os incentivos gerados por cada deles para a obtenção de melhores preços.

b) Sobre a ordem de fases da licitação, a *práxis* da Administração tem sido a fase de julgamento anteceder a fase de habilitação. Prevista na Lei nº 9.433/2005 como única ordem para o procedimento licitatório no Estado da Bahia, essa mesma ordem foi eleita pelo Decreto nº 22.888/2024 como regra (vide art. 22), cuja excepcionalização exige ato motivado com a explicitação dos benefícios decorrentes.

Recomenda-se, por conseguinte, a continuidade dessa sequência.

c) No que se refere à definição do prazo para apresentação das propostas e lances, consoante o art. 31 do Decreto nº 22.888/2024, deverão ser observados os prazos mínimos definidos nos incisos I a IV do art. 55 da Lei federal nº 14.133/2021, os quais serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento (*caput* do art. 183 da Lei federal nº 14.133/2021). Outrossim, “[s]erá considerado dia do começo do prazo o primeiro dia útil subsequente à data da divulgação do edital de licitação no PNCP, em consonância com o inciso I do §1º do art. 183 da Lei Federal nº 14.133 [...]” (§2º do art. 31 do Decreto nº 22.888/2024).

d) Quanto à possibilidade de participação na licitação de pessoas reunidas em consórcio, extrai-se do art. 15, *caput*, da Lei federal nº 14.133/2021 que a sua vedação é exceção, a ser devidamente justificada pela Administração no processo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Como destaca o professor Joel de Menezes Niebuhr¹⁰, “*mesmo em tese, [...] salvo casos excepcionais, a participação de empresas em consórcio favorece o interesse público*”, acrescentando, ainda:

A principal vantagem da participação dos consórcios diz respeito ao estímulo e à ampliação da competitividade [...]. Em termos práticos, muitas vezes, empresas sozinhas não conseguem atender o edital. Entretanto, reunidas em consórcio conseguem, somando-se as suas experiências técnicas e qualificação econômico-financeira.

Observe-se, por oportuno, que, para fins de demonstração de qualificação econômico-financeira, a Lei federal nº 14.133/2021 foi mais além do que a Lei federal nº 8.666/1993 e a Lei nº 9.433/2005, quando suprimiu a exigência de qualificação econômico-financeira na proporção da participação de cada consorciado e permitiu, na mesma linha da qualificação técnica, a soma livre de documentos (vide inc. III do art. 15).

Inexistindo razões para a vedação, a participação em licitação de pessoas jurídicas em consórcio não pode ser obstada.

e) O prazo para assinatura do contrato não está definido na Lei federal nº 14.133/2021 e no Decreto nº 22.888/2024, sendo possível, pelas razões a seguir declinadas, fixar de logo, o prazo de 15 (quinze) dias corridos, que poderá ser prorrogado uma vez, por até igual período, mediante solicitação da parte durante o seu transcurso, devidamente justificada, e desde que o motivo apresentado seja aceito pela Administração (§1º do art. 48 do Decreto nº 22.888/2024).

Efetivamente. Para as contratações dos serviços de que tratam o art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, inexistem, em princípio, condicionantes para a assinatura do contrato que demandem tempo demasiado para comprovação. A possibilidade de exigência, após a adjudicação e homologação do objeto, de prova da efetiva disponibilidade das instalações e do aparelhamento exigidos na licitação, demandará a assinatura de prazo mínimo, que, mesmo diante de uma eventual prorrogação, não se vislumbra excesso a comprometer a efetividade do prazo acima definido.

III.6) Formação do edital

O edital de licitação para a contratação de serviços contínuos de mão de

10 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 4ª ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 449.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

obra exclusiva de **conservação e limpeza, copa e cozinha, suporte administrativo e operacional a prédios públicos, manutenção predial, vigilância e segurança patrimonial, e transporte**, será formado pelo conjunto dos seguintes elementos:

a) Modelo mais recente e atualizado de Edital aprovado pela Ilm^a. Chefia da Procuradoria Administrativa e disponibilizada na *homepage* da Procuradoria Geral do Estado, cujo Preâmbulo deve registrar:

- a.1) a modalidade pregão eletrônico;
- a.2) o modo de disputa;
- a.3) o critério de julgamento menor preço, por lote ou global, conforme o caso concreto;
- a.4) a fase de habilitação subsequente às fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento;
- a.5) o prazo para assinatura do contrato de 15 (quinze) dias corridos.

b) TR categorizado por objeto e aprovado pela Ilm^a Chefia da Procuradoria Administrativa como minuta padronizada, disponibilizada na *homepage* da Procuradoria Geral do Estado, acompanhado dos respectivos anexos.

O documento em questão não deve ser objeto de alterações pelos agentes públicos, que deverão apenas completar os espaços disponíveis para preenchimento.

Na hipótese da existência de relevante indagação jurídica a exigir alterações em seu conteúdo, o processo deverá ser encaminhado para exame específico da PGE, acompanhado das justificativas correspondentes, não sendo o caso, por conseguinte, de utilização da minuta padronizada.

Recomendamos, outrossim, a indicação, no rodapé do documento e no processo administrativo correspondente, a versão (mês e ano) da minuta utilizada.

No que se refere ao anexo referido no subitem 1.1.1 do TR, vale repetir a orientação materializada no Parecer PA-NLC-529-2024, da lavra das subscritoras do pronunciamento que ora se exara:

i) nos termos do art. 4º do Decreto nº 22.836/2024, as “atividades inerentes aos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, agrupadas de acordo com a natureza e observadas as categorias previstas no art. 2º deste Decreto, serão definidas em instrução editada pela Secretaria da Administração - SAEB, ouvida a Procuradoria Geral do Estado”;

ii) tão logo editadas essas instruções, elas deverão integrar o anexo de que trata o subitem 1.1.1 dos respectivos Termos de Referência;



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

iii) por ora, conquanto não editadas, a Administração deverá observar os termos do Despacho nº PA-221-2024 da Ilm^a. Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa, exarada no processo SEI 006.0419.2024.0005112-99 (EPA 2024.2.01.00001050):

Até que sejam publicadas novas instruções pormenorizando as atividades envolvidas nos serviços terceirizados, acolho a sugestão consignada no citado parecer [Parecer nº PA-NLC-300-2024] no sentido de que o detalhamento de tais serviços componha Anexo do Termo de Referência/Habilitação, cujo conteúdo deve estar aderente aos termos atualmente definidos nas respectivas instruções para a execução material desses serviços, abstendo-se os órgãos e entidades responsáveis pela contratação de introduzir modificações não aprovadas oficialmente pela Secretaria da Administração. (destaques acrescentados)

c) Minuta de contrato categorizada por objeto, acompanhada do respectivo anexo, padronizada pela Ilm^a. Chefe da Procuradoria Administrativa e disponibilizada na *homepage* da Procuradoria Geral do Estado, que deverá constituir anexo do Edital.

O documento em questão não deve ser objeto de alterações pelos agentes públicos, que deverão apenas completar os espaços disponíveis para preenchimento.

Na hipótese da existência de relevante indagação jurídica a exigir alterações em seu conteúdo, o processo deverá ser encaminhado para exame específico da PGE, acompanhado das justificativas correspondentes, não sendo o caso, por conseguinte, de utilização da minuta padronizada.

Recomendamos, outrossim, a indicação, no rodapé do documento e no processo administrativo, da versão (mês e ano) da minuta utilizada.

III.7) Check list

Para fins de otimização da atuação administrativa, ofertamos, como anexo a este Parecer, *check list* com os elementos instrutórios do processo referentes à fase preparatória do processo licitatório para a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de que trata o art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, a ser observado pela Administração e integrado no processo correspondente a essa fase da licitação.

III.8) Outras recomendações sobre a fase preparatória



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

a) A instrução processual deve informar a existência, ou não, de preços registrados do objeto a ser licitado. No caso de haver licitação para registro de preços em curso ou ata de registro vigente, deverá ser juntada ao processo a justificativa para a opção de licitar em vez de (i) aguardar a finalização do certame deflagrado e, caso não tenha participado do procedimento, aderir posteriormente à ata; ou (ii) aderir à ata de registro de preços vigente.

b) assegurar a legitimidade e autenticidade de todos os elementos colacionados aos autos, não apenas aqueles expressamente referidos neste pronunciamento, os quais devem ser devidamente assinados, conter a identificação do responsável pela sua elaboração mediante o registro do seu nome, cargo e função (Lei nº 12.209/2011, art. 10, §§1º e 3º);

c) no que couber, os normativos estaduais que estabelecem medidas para a gestão de despesas e controle de gastos, notadamente os Decretos nº 19.551/2020, nº 15.924/2015 e nº 16.417/2016, juntando-se ao processo o(s) documento(s) que consigna(m) a(s) respectiva(s) análise(s).

IV – Sistema de registro de preços

A SAEB, consoante o §1º do art. 7º do Decreto 22.836/2024, “*manterá sistema de registro de preços dos serviços a que se refere este Decreto, cujas propostas selecionadas ficarão à disposição dos órgãos e entidades, para que efetuem as contratações nas oportunidades e quantidades de que necessitar, até o limite estabelecido*”.

O pronunciamento que ora se exara não é aplicável para licitações vocacionadas ao registro de preços de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

V – Conclusão

Diante do exposto, tendo como cumprido o trabalho determinado na Ordem de Serviço PA nº 023/2024, submetemos à Ilm^a. Procuradora Chefe da Procuradoria Administrativa o presente Parecer, contendo orientações, sob o enfoque jurídico, para instrução da fase preparatória do processo licitatório destinado à contratação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, elencados no art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, acompanhado de *check list*.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Com essas considerações, sigam os autos à Assistência do Núcleo de Licitações e Contratos para os encaminhamentos pertinentes.

Ana Cristina P Costa Nascimento Meireles
Procuradora do Estado

Verônica S de Novaes Menezes
Procuradora do Estado

ANEXO ÚNICO

***CHECK LIST* – ELEMENTOS INSTRUTÓRIOS DO PROCESSO REFERENTES À
FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO**

ITENS PARA VERIFICAÇÃO	SIM/NÃO ou N/A¹¹	OBSERVAÇÕES
1. Solicitação do setor competente para a contratação dos serviços de que trata o art. 2º do Decreto nº 22.836/2024, devidamente motivada (documento de formalização de demanda)		
1.1. Demonstração de compatibilidade com o plano de contratações anual, se existente		
2. Estudo técnico preliminar (ETP), de acordo com o modelo disponível no Anexo Único da Instrução SAEB 003/2024.		
3. Descrição da necessidade da contratação fundamentada em ETP que caracterize o interesse público envolvido.		
4. Laudos técnicos específicos relativo às condições de insalubridade ou periculosidade, quando for o caso		

¹¹ SIM = atendido / NÃO = não atendido / N/A = não aplicável



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

5. Manifestação sobre a existência ou inexistência de sistema de registro de preços (SRP).		
5.1 Em caso de existência de SRP, justificativa para a opção em licitar		
6. Autorização para abertura do procedimento licitatório.		
7. Manifestação da Coordenação Central de Licitação/SAEB inclusive sobre o quantitativo de postos de serviço solicitados.		
8. Termo de Referência (TR) categorizado por objeto, aprovado pela Chefia da Procuradoria Administrativa como minuta padronizada e disponibilizada na <i>homepage</i> da Procuradoria Geral do Estado.		
8.1 Preenchimento dos espaços da minuta de TR padronizada com as informações pertinentes e assinalação das opções correspondentes ao caso concreto.		
9. Justificativa das opções definidas no TR quanto aos seguintes itens e subitens: a) prazo de vigência da contratação (subitem 1.3) b) critérios e práticas de sustentabilidade na contratação (subitem 4.1); c) avaliação prévia do local de execução dos serviços (subitem 4.2); d) patrimônio líquido exigido (subitem 8.2.1.3, “c”); e) acréscimo de qualificação econômico-financeiro de que trata o 8.2.1.3.2; f) requisitos de qualificação técnica de que trata os subitens “a.1.1”, “a.1.2” e “b.1.1” do subitem 8.2.1.4;		



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

g) estimativa do valor da contratação (subitem 9.1); h) quantidades de deslocamento, quando previsto.		
10. Indicação da versão utilizada da minuta de TR padronizada.		
11. Informação sobre a participação, ou não, de pessoas jurídicas reunidas em consórcio.		
11.1 Em caso de vedação, justificativa para a opção.		
12. Declaração do Ordenador de Despesas, contendo a indicação dos recursos orçamentários, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (LRF: art. 16)		
13. Atendimento às regras de contingenciamento de despesas vigentes.		
14. Análise prévia da Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) das Secretarias ou setor correlato para os demais entes públicos, na forma do inc. I do art. 2º do Decreto nº 15.924/2015.		
15. Análise de riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e/ou a execução contratual.		
16. Minuta do edital de licitação de acordo com o modelo disponível na <i>homepage</i> da PGE, observadas as orientações para preenchimento expedidas pela PGE.		
17. Justificativa das regras pertinentes à participação de microempresas e às empresas de pequeno porte.		



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

18. Indicação da versão utilizada do modelo de edital de licitação.		
19. Minuta de contrato categorizada por objeto, aprovada pela Chefia da Procuradoria Administrativa como minuta padronizada e disponibilizada na <i>homepage</i> da Procuradoria Geral do Estado.		
19.1 Preenchimento dos espaços da minuta de contrato padronizada com as informações pertinentes e assinalação das opções correspondentes ao caso concreto.		
20. Ato de designação do Agente de Contratação, Equipe de Apoio e/ou Comissão de Licitação		
21. Justificativa para dispensa da análise jurídica individualizada pelos órgãos consultivos da PGE (<i>Identificação do Parecer Jurídico e do Despacho de Qualificação que atribuiu efeito uniforme ao Parecer Jurídico</i>)		

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 18 DE SETEMBRO DE 2024

Veronica Santos de Novaes Menezes
Procuradora do Estado