



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.7.01.00003753

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2058.2024.0006336-90

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): 'SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura'

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-061-2024

Acolho o parecer nº PA-NLC-463-2024, da lavra da i. Procuradora Alzeni Martins Nunes Gomes, endossado pelo despacho nº PA-NLC-300-2024, subscrito pela i. Procuradora Assistente Mariana Tannus Freitas, que ao se manifestar sobre a fase interna da licitação, na modalidade concorrência eletrônica, para contratação de serviços de “Construção de ponte sobre o Rio da Cachoeirinha, na BA-513, no trecho Maragogipe – BR-242, com extensão total de 34,00m”, apresentou as orientações e providências que devem ser cumpridas pela Pasta Consultante, para atendimento das exigências estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021, na Lei Estadual nº 14.634/2023 e nos atos normativos regulamentares já editados.

Considerando a informação pertinente à existência de multiplicidade de demandas similares à presente e até que seja editado o ato regulamentar sobre obras e serviços de engenharia, **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-463-2024**, devendo ser observadas todas as orientações e providências indicadas no citado opinativo, **sob total responsabilidade do setor competente da Secretaria**, .

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

À SEINFRA, para ciência e adoção das providências pertinentes.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 24 DE JULHO DE 2024

**Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.7.01.00003753

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2058.2024.0006336-90

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): 'SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura'

DESPACHO Nº PA-NLC-300-2024

Adiro, na íntegra e por seus próprios fundamentos, ao Parecer n. PA-NLC-463-2024, no qual a i. Procuradora Alzeni Nunes Gomes analisa licitação para contratação de serviços de construção de ponte, à luz da novas normativas que regem os contratos administrativos (Lei federal n. 14.133/2021 e Lei estadual n. 14.634/2023).

Diante da solicitação ora anexada aos autos formulada pela Secretaria de Infraestrutura, bem como a multiplicidade de demandas similares no âmbito da referida Secretaria, estou de acordo com a sugestão de atribuição de efeito uniforme ao Parecer em tela, o que deve ser apreciado pela i. Chefia, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009¹ c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009².

¹ Art. 88 - Aos titulares dos cargos em comissão, além do desempenho das atividades concernentes aos sistemas estaduais, definidos em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir enumeradas:

...

IV - Procurador Chefe:

...

r) conferir caráter uniforme, no âmbito de sua competência, a pareceres ou teses jurídicas que versem sobre questões de significativo interesse sistêmico ou das quais possam resultar prejuízos ao Erário, dando imediata ciência ao Procurador Geral;

² Art. 9º - Cabe ao Procurador Chefe, ao receber o procedimento na forma do artigo anterior:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 22 DE JULHO DE 2024

**Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Assistente**

I - atribuir caráter uniforme ao entendimento adotado por Núcleo de Procuradoria sob sua direção, para que seja observado pelos demais Núcleos e Representações tecnicamente vinculados à orientação de sua Procuradoria;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.7.01.00003753

PROCESSO EXTERNO Nº: 024.2058.2024.0006336-90

ORIGEM: Secretaria de Infraestrutura

INTERESSADO(A): Diretoria de Projetos e Programas Especiais

PARECER Nº PA-NLC-463-2024

**LEI FEDERAL N 14.133/2021 -
CONCORRÊNCIA.**

CONTRATAÇÃO DELEGADA.

Instrução do processo na fase preparatória. Responsabilidade exclusiva da Secretaria de origem sobre a definição de aspectos técnicos e operacionais (não jurídicos). Necessidade de adequação da instrução processual e da minuta do edital. Parecer conclusivo condicionado. Sugestão de concessão de caráter uniforme.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, oriundo da Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia – SEINFRA, referente à deflagração de licitação, na modalidade Concorrência Eletrônica, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de “Construção de ponte sobre o Rio da Cachoeirinha, na BA-513, no trecho: Maragogipe - BR-242, com extensão total de 34,00 m”, conforme descreve o Documento de formalização da demanda (doc. 00093316254).

Tal documento aponta, ainda, o valor estimado da contratação – R\$ 4.241.764,57 – e apresenta a seguinte justificativa:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

É de competência da Secretaria de Infraestrutura, através da Superintendência de Infraestrutura de Transportes – SIT, realizar, coordenar e supervisionar estudos, programas, projetos e obras, objetivando assegurar o desenvolvimento do Estado pela implantação e manutenção de uma adequada Infraestrutura aeroviária, rodoviária e hidroviária.

O trecho em questão encontra-se interditado, com tráfego realizado por desvio provisório, após as fortes chuvas na região e o rompimento de uma barragem, comprometerem a drenagem existente, causando a ruptura da estrada.

A necessidade da construção da ponte não é apenas uma questão de infraestrutura, mas uma prioridade que afeta diretamente a segurança e o bem-estar dos usuários. Diante disso, a SIT/SEINFRA, ciente da sua responsabilidade constitucional e objetivando maior eficiência construtiva, a fim de mitigar os impactos negativos gerados e garantir a melhoria da qualidade de trafegabilidade, elaborou o projeto de construção de ponte com utilização de vigas metálicas, de modo a restaurar a funcionalidade da rodovia, de forma mais rápida e eficaz.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP - 00093316255), por sua vez, indica os requisitos da contratação, as estimativas das quantidades, explana sobre o levantamento de mercado realizado etc.

Além disso, o processo foi instruído, em especial, com: Análise de Risco; Projeto; Orçamentos sintéticos (o aprovado e o não aprovado); rascunho da ART; Relatório de composição do serviço do orçamento; Composição BDI; Cronograma físico-financeiro; rascunho de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) Projeto e orçamento; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) Cargo/função; Termo de Referência; modelo de descrição da proposta - Anexo I; Minuta de Contrato; Autorização, da lavra do Sr. Diretor-Superintendente; Manifestação da APG; Declaração do Ordenador da Despesa (DOD); Demonstrativo de Execução de Despesa (DED); Requisição de Serviços (RS); Relatório SRD; ART de obra/serviço referente à elaboração do projeto básico e ART de cargo/função; novo Termo de Referência; Minuta de Edital; e Portaria de dos agentes de contratação, pregoeiros e equipe de apoio da SEINFRA.

Por fim, quando do encaminhamento dos autos à PGE, a SEINFRA questiona sobre a “possibilidade de utilização do sistema de Pregão eletrônico para a realização da presente concorrência, tendo em vista que o Estado da Bahia ainda está aguardando a disponibilização, pelo Banco do Brasil, do sistema eletrônico para a realização de licitações na modalidade concorrência”.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, sendo a função da PGE justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão de risco e a necessidade de se adotar, ou não, a precaução recomendada.

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; As questões relacionadas à legalidade, porém, serão apontadas para fins de correção, de modo que o seguimento do processo sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

A análise ora realizada limitar-se-á ao exame da regularidade jurídica da fase interna do certame, tomando como parâmetro os documentos acostados aos autos até a presente data.

O exame do expediente será restrito aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica não jurídica. Em relação a estes, adota-se a premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

III – ANÁLISE DO MÉRITO

A Constituição Federal, no seu artigo 37, inc. XXI, prescreve, como regra, a obrigatoriedade da realização do processo licitatório para as contratações de obras,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública, excepcionando essa obrigatoriedade para os casos indicados na legislação.

Na regulamentação do mencionado dispositivo constitucional, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, incorporada no Estado da Bahia nos termos definidos no art. 2º da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023, assentou em suas disposições preliminares (Título I) o rol de princípios¹ que devem ser observados em sua aplicação (art. 5º) e indicou no seu art. 11 os objetivos do processo licitatório.

III.1. NATUREZA DO SERVIÇO A SER LICITADO – MODALIDADE DA LICITAÇÃO

Conforme relatado, pretende-se a deflagração de licitação, sob a modalidade da Concorrência Eletrônica, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de “Construção de ponte sobre o Rio da Cachoeirinha, na BA-513, no trecho: Maragogipe - BR-242, com extensão total de 34,00 m”, no valor estimado de R\$ 4.241.764,57.

No caso concreto, há a expressa classificação do objeto pretendido como “**obra comum**”, consoante se identifica do item “VI. LEVANTAMENTO DE MERCADO” do ETP.

A definição de obra, por sua vez, encontra-se disciplinada no inc. XII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, como “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

Considerando que o objeto a ser licitado foi classificado como **obra de engenharia** e que o pregão não pode ser utilizado para contratações de obras e serviços

¹ 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

de engenharia (com exceção dos serviços comuns de engenharia, de acordo com o parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021), conclui-se que a SEINFRA adotou corretamente para o caso concreto a modalidade licitatória **Concorrência Eletrônica**.

III.2 – DA INSTRUÇÃO DO FEITO À LUZ DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021

Esclareça-se, de logo, que todos os elementos acima relacionados são indispensáveis à complementação da fase interna da licitação, razão pela qual a ausência de quaisquer deles inviabiliza a deflagração da fase externa do certame.

a) Solicitação motivada

O início da instrução processual se dá com a abertura do processo administrativo mediante a **solicitação** do setor competente para a aquisição do bem ou para a contratação do serviço de que necessita a Administração, devidamente **motivada** (v. expediente inaugural e ETP).

b) Planejamento

Seguindo na análise da fase preparatória do processo licitatório, importa registrar, que deve se pautar pelo **planejamento**, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendidos (art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Diante disso, impõe-se a demonstração da compatibilidade da contratação pretendida com o plano de contratações anual, se existente, e com as leis orçamentárias (art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Note-se que os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão elaborar, na forma de regulamento, plano de contratações anual com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (art. 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Não obstante se tratar de uma faculdade do ente federativo, em atendimento ao princípio do planejamento veiculado no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, é recomendável que o plano de contratações anual seja elaborado e, neste caso, deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos (art. 12, inciso VII, e §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

No caso concreto, a Secretaria de Infraestrutura no item “II - REFERÊNCIA DA PREVISÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL” do ETP, afirma que “[a] presente contratação ainda não está incluída no Plano de Contratações Anual em virtude do PCA, não ter sido realizado para o exercício de 2024, por ser um artefato de caráter ‘preferencial’ e não obrigatório, conforme o art. 12, inciso VII da Lei nº 14.133/2021”.

c) Previsão orçamentária

Deve estar presente nos autos a demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias. Para tanto, deve ser juntada aos autos a **declaração do ordenador de despesas**, indicando:

- a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, inciso I do caput, §2º, inciso I do §4º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF);
- que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a **lei orçamentária anual – LOA** - e compatibilidade com o **plano plurianual – PPA** - e com a **lei de diretrizes orçamentárias - LDO** (art. 16, inciso II do caput, incisos I e II do §1º, inciso I do §4º, da LRF);
- os **recursos orçamentários**, noticiando a dotação orçamentária pela qual correrá a despesa no montante informado no valor estimado da contratação (art. 16, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 4º da LRF).

No processo em análise, foi providenciada a juntada da manifestação da APG, da Declaração do Ordenador da Despesa, do Demonstrativo de Execução de Despesa, da Requisição de Serviços e do Relatório SRD.

d) Contingenciamento de despesas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Necessária, ainda, a demonstração do atendimento às regras de contingenciamento de despesas então vigentes.

Deverá a SEINFRA observar, no que couber, as diretrizes do Decreto nº 15.924, de 06 de fevereiro de 2015 c/c o Decreto nº 16.417, de 16 de novembro de 2015, e demais normas aplicáveis a matéria, relativas ao contingenciamento de gastos, em especial o Decreto Estadual nº 19.551/2020.

Destaque-se que a Portaria SAEB n. 143/2022 dispensa a manifestação técnica da Superintendência de Recursos Logísticos da Secretaria da Administração - SRL/SAEB e da Coordenação de Qualidade do Gasto Público da Secretaria da Fazenda - CQGP/SEFAZ, nas hipóteses de processos envolvendo obras e serviços de engenharia (art. 2º, inc. VII).

e) Estudo Técnico Preliminar – ETP

A descrição da necessidade da contratação deve estar fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido (art. 18, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, devendo evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (arts. 6º, inciso XX, e 18, §§1º, 2º e 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve ser datado e assinado pelo responsável por sua elaboração, devendo ainda, a Administração estar atenta à prescrição 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.

Considerando a relevância desse documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, que servirá de farol, inclusive, para elaboração do termo de referência, deve conter fielmente os elementos enumerados no art. 6º do Decreto nº 22.598/24 e ser elaborado com muito cuidado e dedicação.

O ETP foi juntado aos autos e elaborado de acordo com modelo da Instrução Normativa SAEB nº 003/2024 que “[o]rienta dos órgãos e entidades do Poder



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Executivo Estadual quanto à elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e contratação de serviços”.

Da sua leitura, verifica-se que contempla todos os tópicos elencados na Lei Federal nº 14.133/2021, a saber:

Art. 18. (...)

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

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

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

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

III - **requisitos da contratação**;

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

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

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

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

VIII - **justificativas para o parcelamento ou não** da contratação;

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

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

XI - **contratações correlatas e/ou interdependentes**;

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

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



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

No tocante ao conteúdo dos tópicos ora tratados, cumpre ressaltar que envolve matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE, portanto, compete à SEINFRA, através de seus setores técnicos respectivos, avalizaram tais temáticas.

f) Termo de Referência e Projeto básico – considerações gerais

Nos autos, deve haver a **definição do objeto** para o atendimento da necessidade por meio de **termo de referência e projeto básico** (art. 18, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A definição do objeto a ser licitado deve ser feita pela Administração Pública de forma completa e adequada, a fim de evitar nulidades, compreendendo todas as especificações técnicas necessárias dos serviços a serem prestados; a forma de prestação, dentre outros aspectos pertinentes, assegurando-se, destarte, a isonomia entre os licitantes, fornecendo-lhes os elementos essenciais à elaboração de suas propostas. Tal definição constitui matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE.

Todo o detalhamento do objeto da licitação é imprescindível para a formulação das propostas, pois têm repercussão direta no serviço que deve ser prestado, na qualidade e quantidade necessária, na forma de execução e nos preços do(s) contrato(s).

O Termo de Referência deve contemplar todos os tópicos elencados na Lei Federal nº 14.133/2021, a saber:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) **definição do objeto**, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

XXV - projeto básico: conjunto de **elementos necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que **possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução**, devendo conter os seguintes elementos:

- a) **levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais** e demais dados e levantamentos **necessários para execução da solução escolhida**;
- b) **soluções técnicas globais e localizadas**, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de **serviços a executar e dos materiais e equipamentos** a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de **métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra**, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do **plano de licitação e gestão da obra**, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

f) **orçamento** detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei; (destacou-se)

Acrescente-se, ainda, o seguinte dispositivo da Lei Federal nº 14.133/2021, tratando do objeto em questão e que também deve ser observado:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

I - **disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados** pelas obras contratadas;

II - mitigação por **condicionantes e compensação ambiental**, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental;

III - utilização de produtos, de equipamentos e de serviços que, comprovadamente, favoreçam a **redução do consumo de energia e de recursos naturais**;

IV - **avaliação de impacto de vizinhança**, na forma da legislação urbanística;

V - **proteção do patrimônio** histórico, cultural, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas;

VI - **acessibilidade** para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. (destacou-se)

O setor técnico competente deve verificar se, no momento da confecção do Termo de referência acostado aos autos, houve atendimento ao art. 45 da Lei federal n. 14.133/2021.

Atente-se que, em virtude do § 1º do art. 124 da citada Lei, “[s]e forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.”

No tocante ao Termo de Referência, identificamos que a SEINFRA se valeu, acertadamente, da minuta “TERMO DE REFERÊNCIA/HABILITAÇÃO - SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA”, disponibilizada no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado/PGE/BA, considerando que a PGE ainda não disponibilizou no seu *site* um modelo de Termo de Referência/TR específico para contratação de serviços de engenharia.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Esta, inclusive, foi a orientação traçada quando da análise jurídica realizada por meio do processo SEI nº 024.2058.2024.0002152-60 (EPA nº 2024.3.01.00001283).

Deverá, por certo, a Origem promover as adaptações e intervenções neles indicadas relativamente ao caso concreto, preservando seus tópicos.

Nesse mesmo sentido, vê-se nos autos, ainda, o **Projeto Básico** e, por ser documento eminentemente técnico não jurídico, deve a SEINFRA, através de seus setores técnicos respectivos, demonstrar que foram atendidas as exigências veiculadas no inciso XXV do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como avalizar a observância dos requisitos técnicos de engenharia.

g) Termo de Referência – considerações quanto ao caso concreto

No que toca ao Termo de referência acostado ao processo, solicita-se que o setor competente adote as seguintes providências:

- verifique se não será o caso de excluir a previsão do item 4.8.1, em face do objeto a ser licitado (4.8.1 A contratada deverá realizar a transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, sem perda de informações, podendo exigir, inclusive, a capacitação dos técnicos do contratante ou da nova empresa que continuará a execução dos serviços).
- exclua do item 5.1.1 a sua parte final, porquanto não adequada (5.1.1 O regime de execução será empreitada por preço unitário, sagrando-se vencedor o licitante que ofertar o maior percentual de desconto, que incidirá linearmente sobre os preços unitários do orçamento de referência elaborado pela SIT. Justificativa: Classifica-se a modalidade de execução como empreitada por preço unitário, uma vez que o preço é fixado por unidade determinada. Os pagamentos serão realizados a partir da medição dos serviços efetivamente executados, *de modo que não haverá riscos em relação às diferenças de estimativas de quantitativos*).
- justifique a previsão, no item 7.2.4, do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, para fins de recebimento definitivo do objeto. Com efeito, de acordo com a Lei Federal n. 14.133/2021, “[o]s prazos e os métodos para a realização dos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato” (§3º). Em que pese não existir no texto legal um parâmetro para fixação destes prazos, não parece ser razoável o prazo de 360 dias fixado no TR pela SEINFRA, motivo pelo qual recomendo que seja revisto pela SEINFRA.

- revise a inclusão, no item 7.5, de novas previsões sobre “forma de pagamento”, a fim de evitar repetição e até mesmo informações divergentes. A título de exemplo, no item 7.5.5 foi incluída disciplina sobre prazo de pagamento (8 dias), quando esta informação já está no item 7.4.

- altere a redação do item 8.2.1.1 (habilitação jurídica), a fim de que passe a conter o seguinte texto:

a) empresário individual: inscrição no registro público de empresas mercantis;

b) microempreendedor individual – MEI: certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI, cuja aceitação ficará condicionada à verificação da autenticidade no sítio <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>;

c) sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal ou sociedade identificada como empresa individual limitada – EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou contrato social no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede, com suas eventuais alterações supervenientes em vigor, devidamente registrados, acompanhados, quando for o caso, dos documentos societários comprobatórios de eleição ou designação e investidura dos atuais administradores.

d) sociedades simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, com suas eventuais alterações supervenientes em vigor, devidamente registrados, acompanhados dos atos comprobatórios de eleição e investidura dos atuais administradores.

e) empresa ou sociedade estrangeira: portaria de autorização de funcionamento no Brasil, publicada no Diário Oficial da União e arquivada na Junta Comercial da unidade federativa onde se localizar a filial, agência, sucursal ou estabelecimento, a qual será considerada como sua sede, observando-se a Instrução Normativa DREI/ME nº 77, de 18 de março de 2020, quando a atividade assim o exigir.

f) filial, sucursal ou agência de sociedade simples ou empresária: inscrição do ato constitutivo da filial, sucursal ou agência da sociedade simples ou empresária, respectivamente, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

h) Anotações de Responsabilidade Técnica – ART

Todas as peças técnicas devem conter a identificação e assinatura dos seus autores, bem como necessitam ser registradas as Anotações de Responsabilidade Técnica de todos os responsáveis que o assinarem, observando-se: a) a Lei Federal nº 5.194/1966, que trata da profissão de engenheiro; b) a Lei Federal nº 6.496/1977, que trata especificamente da Anotação de Responsabilidade Técnica junto ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) e aos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAs); bem como c) a Lei Federal nº 12.378/2010, que trata do Registro de Responsabilidade Técnica junto ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e aos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAUs).

Deve sempre a Origem acautelar-se para que seja(m) providenciada(s) a(s) ART/CREA e/ou o(s) RRT/CAU adequados ao objeto do presente certame.

h) Parcelamento

Ainda quanto ao objeto, chama-se atenção para a questão da possibilidade de parcelamento da contratação, o que, segundo a prescrição legal, 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, 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).

A justificativa apresentada pela Origem para o **não** parcelamento do objeto, frise-se, de cunho eminentemente técnico, encontra-se no item VIII do ETP.

i) Requisição de serviço

Acrescente-se, ademais, a necessidade de colacionar aos autos a Requisição do Serviço e o Relatório SRD, o que já ocorreu no caso concreto.

j) Condições de execução, pagamento, recebimento e garantias



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Deve estar presente nos autos a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento** (art. 18, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021). Estas informações já devem constar do TR de forma clara.

A Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a possibilidade, ainda, de exigência de **garantia de proposta**, como requisito de pré-habilitação, segundo as regras abaixo:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de **garantia de proposta**, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta **não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação**.

§ 2º A garantia de proposta será **devolvida aos licitantes** no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará **execução do valor integral da garantia** de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei. (destacou-se)

A exigência de garantia de proposta é, portanto, viável mediante justificativa da Administração, que considere, inclusive, o mercado em que inserido o objeto do certame. No caso ora posto, a Administração optou por não contemplar.

O conteúdo deste tópico envolve matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE, portanto, competes à SEINFRA, através de seus setores técnicos respectivos, avaliar tais temáticas, sob sua inteira responsabilidade, alocando no TR em seus tópicos específicos.

k) Orçamento estimado

Deve estar presente nos autos o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação (art. 18, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021), utilizando-se os parâmetros definidos no § 2º do art. 23 da aludida lei federal.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Nesse aspecto, registre-se que o Decreto estadual nº 22.886, de 20/06/24, que regulamenta o art. 68 da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023, “não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, as quais serão regidas por normativa específica”, consoante §3º do art.1º da citada norma.

Assim, na **elaboração do orçamento**, devem ser observadas as regras veiculadas no Decreto Federal nº 7.983/2013, consoante autoriza a Instrução Normativa SEGES nº 91/2022, e com fundamento no permissivo da Lei Estadual nº 14.634/2023², bem como com fulcro no art. 29 da **Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024** (Lei Estadual nº 14.585/2023), que prescreve:

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.

2 **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. (...) § 5º - Caberá ao Chefe do Poder Executivo Estadual expedir os regulamentos necessários à execução da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, sendo-lhe facultado adotar os regulamentos editados pela União.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Necessário que a Administração se certifique da utilização de um dos institutos citados no Decreto Federal nº 7.983/2013 no auxílio para a composição dos preços estimados do certame, cumprindo à área técnica evidenciar a regularidade dos **quantitativos lançados nas planilhas do orçamento sintético**, de forma a se alcançar o preço final.

Deve, pois, a Origem, verificar a correta apuração prévia dos custos, eis que se presta não apenas para balizar os custos com a contratação e verificar a adequação orçamentária e financeira da despesa, mas atua como parâmetro hábil à identificação objetiva de preços superfaturados ou inexequíveis.

O orçamento estimado do empreendimento, detalhado em planilha, deve expressar a composição de quantitativos e preços unitários, elaborado em conformidade com o projeto básico, contendo todos os itens que compõem o objeto da licitação, discriminando os **insumos**, a **mão-de-obra** empregada, os **encargos sociais e intersindicais**, bem como o valor estimado do **BDI** – Bonificação de Despesas Indiretas⁴.

Além das questões acerca do BDI, deve a Origem confirmar se os valores lançados nas planilhas do Orçamento Sintético acostados ao presente processo se encontram adequados à sistemática de preços referenciais determinada por lei. Do contrário, é imprescindível que seja refeito e ajustado.

A correta estimativa de preços, a aferição da efetiva necessidade e dos quantitativos dos itens, bem como a compatibilidade com os preços de mercado, são de inteira responsabilidade da Administração. Sua correção é essencial, não somente para definir, objetivamente, os limites de participação no certame, como também para orientar o agente acerca da inexequibilidade/superfaturamento do preço

3 O Decreto estadual nº 22.886/2024 não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia

4 Observando as seguintes Súmulas do TCU: nºs 253/2010, 254/2010 e 258/2010, além do Acórdão nº 325/2007 do Plenário do TCU



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Acautele-se a Administração quanto à exigência de apresentação de **ART no orçamento** apresentado para os serviços de engenharia⁵, em conformidade com a legislação pertinente indicada acima.

Em atendimento aos comandos normativos acima, adunou a SEINFRA planilha orçamentária, planilha de composição de BDI e cronograma físico financeiro.

No tocante ao conteúdo do orçamento, cumprе reiterar que envolve matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE, portanto, compete à SEINFRA, através de seus setores técnicos respectivos, avalizar tais temáticas, sob sua inteira responsabilidade.

l) Regime de fornecimento

O **regime de fornecimento** de bens e de prestação de serviços, observados os potenciais de economia de escala (art. 18, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021), deve estar apontado nos autos.

Para a eleição do regime de prestação de serviço mais adequado à contratação pretendida devem ser observados, no particular, as definições veiculadas no art. 6º (XXVIII a XXXIV)⁶ e os regimes enumerados no art. 46 da Lei Federal nº 14.133/2021.

5 Observando-se a Súmula do TCU nº 260/20210: “É dever do gestor exigir apresentação de **Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto**, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, **com indicação do responsável pela elaboração** de plantas, **orçamento-base**, especificações técnicas, **composições de custos unitários**, **cronograma físico-financeiro** e outras peças técnicas.”

6 Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXVIII - **empreitada por preço unitário**: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - **empreitada por preço global**: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - **empreitada integral**: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

XXXI - **contratação por tarefa**: regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

XXXII - **contratação integrada**: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Foi eleito o regime de empreitada por preço unitário. Nesse tópico, cabe à SEINFRA justificar ser o mais adequado ao caso concreto, o que já foi atendido no TR em tela.

Eleito o regime, ressalte-se a necessidade definição dos critérios de recebimento para fins de embasar o respectivo pagamento (art. 6º, XXIII, “g”, da Lei Federal nº 14.133/2021)), baseado nas Unidade de Fornecimento e no Preço Unitário consoante já deve prever o TR, no tópico “9. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO”.

m) Parâmetros da licitação

Devem ser indicados nos autos a **modalidade de licitação**, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de **combinação desses parâmetros**, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 18, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021 “[a]s licitações serão realizadas **preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo”, reforçando, na sequência, que “a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento” (art. 17, §§2º e 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Foi adotada a forma eletrônica.

serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIII - **contratação semi-integrada**: regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver o projeto executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto;

XXXIV - fornecimento e prestação de serviço associado: regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em relação à modalidade licitatória a ser utilizada no caso em tela, valem os comentários acima tecidos, que sinalizaram apresentar-se adequada a **concorrência sob a forma eletrônica**.

Diante disso, a SEINFRA questiona este órgão consultivo quanto à possibilidade de utilização do sistema de Pregão eletrônico para a realização da presente concorrência. Derredor do tema, a i. Procuradora Mariana Caribé de Almeida ponderou, no Parecer PA-NLC-441-2024 (processo n. 024.2058.2024.0006187-12), que:

Por fim, reitere-se que tanto a concorrência quanto o pregão, por força do art.29 da NLLC, devem seguir o rito procedimental referido no art. 17 da mesma norma, que, além de especificar a sequência de fases do processo de licitação, materializou expressamente a preferência pela sua realização sob a forma eletrônica (§2º do art. 17).

Assim, o questionamento da SIT acerca da possibilidade, ou não, da utilização do sistema de Pregão eletrônico para a realização da presente concorrência eletrônica (00093273892), tendo em vista que o Estado da Bahia ainda está aguardando a disponibilização, pelo Banco do Brasil, do sistema eletrônico para a realização de licitações na modalidade concorrência, deve ser objeto de consulta específica à CCL/SAEB, eis que é o Órgão com expertise na matéria, tendo em vista sua competência regimental de coordenar, supervisionar, orientar e avaliar os procedimentos licitatórios, além de desenvolver ações de atualização e aperfeiçoamento das comissões de licitação e pregoeiros do Executivo Estadual.

Essa orientação deve ser seguida pela SEINFRA.

Quanto ao **critério de julgamento**⁷, a Lei 14.133/21 prescreve que:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

⁷ Menor preço e maior desconto são os únicos critérios de julgamento viáveis para o pregão (Art. 6º, inciso XLI, da Lei Federal nº 14.133/2021).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

Quanto ao critério de menor preço ou maior desconto, este será adotado quando as características do objeto a ser licitado constantes do estudo técnico preliminar indicarem que a melhor proposta deva ser aferida considerando o menor dispêndio para a Administração, observados os parâmetros mínimos de qualidade.

Ademais, em ambos (menor preço ou maior desconto, que representa, efetivamente, o menor preço) devem ser considerados, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento, os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida (art. 34, *caput* e §1º da Lei federal nº 14.133/2021).

O critério de julgamento maior desconto foi adotado, em consonância com precedentes desta Casa (processo n. 024.2058.2024.0002152-60 e 024.2058.2024.0006187-12).

Deve ser igualmente informado, finalmente, o **modo de disputa** adotado, se **aberto**, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, e/ou **fechado**, hipótese esta em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação, sendo **vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado** para os critérios de julgamento de **menor preço ou de maior desconto** (art. 56, *caput*, incisos I e II, e §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A SEINFRA optou pelo modo de disputa aberto e fechado (item 8.1 do TR e item 4.1 da minuta de edital).

A Administração deve, ainda, demonstrar a adequação e eficiência da forma de **combinação dos parâmetros** eleitos quanto à **modalidade de licitação**, ao



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

critério de julgamento e ao **modo de disputa**, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 18, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021). Sobre a questão, vide o item “VI. LEVANTAMENTO DE MERCADO” do ETP.

n) Motivação

A **motivação** circunstanciada das condições do **Termo de Referência**, tais como (i) justificativa de exigências de **qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de **maior relevância técnica ou valor significativo do objeto**, e de **qualificação econômico-financeira**; e (ii) e justificativa das regras pertinentes à **participação de empresas em consórcio** (art. 18, inciso IX, da Lei Federal nº 14.133/2021).

o) Qualificação técnica

A **qualificação técnica** compreende **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional**, podendo ser dispensada pela Administração nos termos do inc. III do art. 70 da Lei Federal nº 14.133/2021 e, em sendo requisitada, será restrita à exigência dos seguintes documentos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

A exigência de atestados será restrita às **parcelas de maior relevância ou valor significativo** do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, sendo admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das referidas parcelas, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, §§1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Veja-se, porém, do conteúdo do §3º do artigo 67, que, em caso de contratação de obras e serviços de engenharia, não poderá haver a substituição ali contemplada quanto às exigências referidas nos incs. I e II do *caput* do referido dispositivo.

Nos termos do art. 67, §8º, da Lei Federal nº 14.133/2021, é admitida exigência da **relação dos compromissos assumidos** pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do referido dispositivo.

A NLLC veda a admissão de atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do *caput* do art. 156 da Lei Federal nº 14.133/2021 em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade (art. 67, §12, da Lei Federal nº 14.133/2021).

No tocante ao conteúdo das exigências de **qualificação técnica**, definição das **parcelas de maior relevância** e de **valor significativo**, **equipe técnica mínima**, **equipamentos mínimos**, necessidade ou não de **vistoria prévia**, cumpre reiterar que envolve matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE. Portanto, compete à Pasta consulente, através de seus setores técnicos respectivos, avaliar tais temáticas, definindo o que for mais adequado ao caso concreto sob sua inteira responsabilidade. Tais requisitos devem conter as exigências estritamente necessárias à consecução do objeto, a fim de não frustrar o caráter competitivo do certame.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

p) Qualificação econômico-financeira

A **qualificação econômico-financeira**, por sua vez, visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação: **(i)** balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, limitado ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos; e **(ii)** certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante (art. 69, incisos I e II do caput, §6º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital, sendo vedadas **(i)** a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade e **(ii)** de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação (art. 69, §§1º, 2º e 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados (art. 69, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo **ou** de patrimônio líquido mínimo equivalente a **até** 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (art. 69, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

No tocante ao conteúdo das exigências de qualificação econômico-financeira, cumpre reiterar que envolve matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE, competindo, portanto, à SEINFRA, através dos setores técnicos respectivos, avaliar tais temáticas, definindo o que for mais adequado ao caso concreto sob sua inteira responsabilidade.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

q) Participação de empresas em consórcio

O processo deve conter as justificativas das regras pertinentes à **participação de empresas em consórcio**.

Para tanto, a Administração deve estar atenta para o conteúdo do art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 quando determina que o impedimento a essa participação deve ser “devidamente justificado no processo licitatório”.

O item 8.2 do TR afasta a possibilidade de participação em consórcio, com a seguinte justificativa:

j) Tratando-se de obra com serviços de baixa variedade técnica, podendo ser executada por uma única empresa, julga-se não haver necessidade de participação de licitante na forma de consórcio. A admissão de consórcio em objeto de baixa complexidade e de pequeno valor econômico atenta contra o princípio da competitividade, permitindo, com o aval da Administração Pública, a união de concorrentes que poderiam muito bem disputar entre si, violando, por via transversa, o princípio da competitividade, atingindo ainda a vantajosidade buscada pela Administração.

No entanto, considerando que a pretensa contratação não é de “pequeno valor econômico”, deve o setor técnico revisitar a matéria, para verificar se, de fato, não será admitido o consórcio.

r) Participação de microempresas e empresas de pequeno porte

Destaquem-se, a título informativo, as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que, de acordo com o art. 4º, *caput* e §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 são aplicáveis às licitações e contratos por ela disciplinados, exceto nas situações que indica.

Devem constar do TR informações acerca da participação de **microempresas e de empresas de pequeno porte** no certame.

s) Análise de riscos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Secretaria de origem deve realizar análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021).

A Administração deve ponderar eventuais riscos inerentes ao certame e à execução do contrato, objetivando cercar-se das cautelas necessárias, seja nas previsões editalícias, seja na adoção de cláusulas contratuais protetivas.

Destaque-se que esta análise não se confunde com a matriz de riscos que é cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação (art. 6º, XXVII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Encontra-se nos autos o documento intitulado ANÁLISE DE GERENCIAMENTO DE RISCOS.

t) Divulgação do orçamento

A motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento** da licitação deve ser, como regra, apresentada nos autos (art. 18, inciso XI, combinado com art. 24, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021).

Considerando que o critério de julgamento adotado para o certame é o maior desconto, o orçamento não pode ter **caráter sigiloso**, nos termos do art. 24 Lei Federal nº 14.133/2021.

u) Minuta de edital e contrato

A minuta de edital de licitação, que deverá possuir como anexo a minuta de contrato, quando necessária (art. 18, incisos V e VI, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Deve ser utilizada pela Administração a minuta de edital de contratação delegada e a minuta de contrato para serviços **sem** dedicação exclusiva de mão de obra,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

consoante já sinalizado, ambas constantes no *site* da PGE⁸, devendo, por certo, a Administração proceder com as intervenções inerentes às peculiaridades do caso concreto.

Foram utilizadas as minutas disponibilizadas no sítio eletrônico da PGE.

Considerando o objeto a ser contratado, pode ser excluída, da Minuta do contrato, a **CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA**, relativa à LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados). E, na sua **CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA**, recomenda-se a inserção das seguintes previsões:

14.3 As alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação (art. 126 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

14.4 Se o contrato não contemplar preços unitários para obras ou serviços cujo aditamento se fizer necessário, esses serão fixados por meio da aplicação da relação geral entre os valores da proposta e o do orçamento-base da Administração sobre os preços referenciais ou de mercado vigentes na data do aditamento, respeitados os limites estabelecidos no 14.2 (art. 127 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

14.5 Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária (art. 128 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

14.6 Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados (art. 129 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

14.7 Caso haja alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial (art. 130 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

14.8 As alterações contratuais deverão ser promovidas mediante celebração de termo aditivo, submetido à prévia aprovação da consultoria jurídica do contratante, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês (art. 132 da Lei nº 14.133, de 2021).

14.9 Os preços contratados serão alterados, para mais ou para menos, conforme o caso, se houver, após a data da apresentação da proposta, criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais

⁸ Na divulgação do EDITAL os setores responsáveis deverão excluir as “NOTAS” por consistirem em orientações dirigidas apenas à Administração.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ou a superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços contratados (art. 134 da Lei nº 14.133, de 2021).

v) Habilitação fiscal, social e trabalhista

Considerando que o sistema eletrônico já contempla o preenchimento das declarações pertinentes (item 4.3.b da parte fixa do Edital), pode ser excluído o subitem 8.2.1.2.g do TR (Declaração de cumprimento ao disposto no Inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal e outras que forem necessárias).

w) Autorização

Não identificamos no processo a autorização da autoridade competente para a abertura do procedimento licitatório (Exmo. Sr. Secretário da SENFRA). Tal documento – ou o ato que demonstre a delegação de competência em favor do subscritor da autorização apresentada – deve ser juntado aos autos.

x) Designação da equipe responsável pela licitação/ contratação

Deve estar presente nos autos o ato de designação do Agente de Contratação, da Equipe de Apoio e/ou da Comissão de Licitação, o que já ocorreu no caso concreto.

Deve, ainda, ser observado o **Decreto Estadual nº 22.885, de 20/06/24**, que regulamenta o art. 21 da Lei nº 14.634/23, dispondo 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.

y) Parecer jurídico

O **parecer jurídico** (art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021), que somente é dispensável nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente. Referido documento ora está sendo prolatado.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

z) Publicação do edital de licitação

Deve ser providenciada, oportunamente, a publicação do edital, observando o quanto prescrito no art. 54 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Destaque-se, ainda, a salutar possibilidade da **divulgação adicional** e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos **em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação**, admitida, ainda, a **divulgação direta a interessados** devidamente cadastrados para esse fim (art. 54, §2º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez atendidas todas as orientações lançadas neste parecer, poderá ser deflagrada a fase externa do certame, **sem necessidade de nova manifestação da PGE, salvo se surgir questão jurídica ainda não enfrentada.**

V – EFEITO MULTIPLICADOR

Como visto, a Lei Federal n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de análise jurídica dos processos licitatórios:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
(...)

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Os processos licitatórios, desse modo, devem ser submetidos à análise jurídica da PGE, exceto nas hipóteses de dispensa enumeradas em ato normativo a ser editado pelo Procurador Geral do Estado, com base no permissivo do §5º acima transcrito.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

No mesmo sentido, a disciplina do § 1º do art. 19 da Lei n.º 14.634/2023, que disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia, e dá outras providências:

§ 1º - Poderá ser dispensada a análise jurídica individualizada nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, conforme os seguintes critérios:

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.

Desse modo, sugere-se a remessa dos autos à Chefia desta Procuradoria para apreciação da possibilidade de concessão de caráter uniforme ao presente Parecer. Nesse caso, processos referentes a futuras licitações relativas a contratações do serviço de construção de pontes, serão dispensadas de parecer jurídico individualizado, desde que observem os requisitos elencados no presente opinativo.

É o parecer. À consideração superior.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 19 DE JULHO DE 2024

Alzeni Martins Nunes Gomes
Procuradora do Estado