



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-054-2024

Acolho o parecer nº [REDACTED] da lavra da i. Procuradora Flavia de Almeida Beserra, que ao analisar a fase interna de processo licitatório, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, visando a aquisição de insumos laboratoriais de bioquímica, sob a égide da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e Lei Estadual nº 14.634, de 2023, apresentou as orientações que devem ser seguidas pela Pasta Consulente, inclusive no que se refere à elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR).

Foi ofertada minuta de Termo de Referência para licitações de bens da área de saúde – Grupo I, cujo conteúdo também fica aprovado, devendo ser utilizado para as referidas contratações, até que sobrevenha o termo de referência padronizado.

No que se refere ao edital e contrato, deverão ser utilizadas as minutas que se encontram disponíveis no sítio eletrônico da PGE, promovendo-se as adaptações necessárias.

Destarte, considerando a multiplicidade de processos licitatórios em curso, **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 [REDACTED]**, **para que, nas licitações de bens da área da saúde – Grupo I**, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, seja utilizada a minuta de Termo de Referência acostada



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

ao referido pronunciamento, observando-se todas as demais recomendações ali consignadas, 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.

À SESAB, para ciência e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 20 DE JUNHO DE 2024

**Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe**

Documento assinado eletronicamente por ELIANE ANDRADE FIGUEIREDO:37748068534, em 20/06/2024, às 17:23:13, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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

PARECER Nº [REDACTED]

**LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 -
PREGÃO. CONTRATAÇÃO
DELEGADA.** insumos laboratoriais.
Fase interna. Lei federal nº 14.133/2021
e lei 14.634/2023. Atendimento das
orientações contidas no parecer
uniforme nº [REDACTED] e parecer
nº [REDACTED] Oferta de minuta
de termo de referência para aquisição
de bens da área da saúde – Grupo I.
Sugestão de caráter uniforme diante da
multiplicidade de demandas e da
urgência nas análises, até que
sobrevenha a minuta padronizada.

Trata-se de análise da fase interna de processo licitatório, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, destinada à aquisição de insumos laboratoriais de bioquímica, à luz da lei federal nº 14.133/2021.

O valor global estimado da contratação é de [REDACTED]
[REDACTED] nos
termos da declaração do ordenador de despesas [REDACTED]

Constam dos autos, especialmente, os seguintes documentos:
solicitação inaugural [REDACTED] cotações SIMPAS [REDACTED] cotação painel
de preços [REDACTED] pesquisa de preços com empresas do ramo [REDACTED]



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

mapa de cotação justificativa de preço
referencial requisições de material
estudo técnico preliminar termo de referência
declaração do ordenador de despesas portaria designando agentes de
contratação minuta de edital minuta de contrato
e despacho de encaminhamento

É o relatório.

O exame do presente processo se restringe aos seus **aspectos jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à 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.

Registre-se que com o advento da nova lei federal de licitações nº 14.133, de 1 de abril de 2021, e da nova lei estadual nº 14.634, de 28/11/2023, restaram revogadas a lei 8.666/1993 e a lei 9.433/2005.

Assim, o certame reger-se-á pelas disposições da lei nº 14.133/2021 e da lei estadual nº 14.634/2023.

- Da instrução processual à luz da lei nº 14.133/2021 e orientações da PGE sobre o tema.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O parecer nº [REDACTED] subscrito pela i. Procuradora Cristiane Magalhães, ao qual foi conferido caráter uniforme, detalhou as providências necessárias para a instrução dos processos licitatórios a serem deflagrados com fulcro na Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nas modalidades pregão e concorrência, pelos critérios de julgamento maior desconto ou menor preço, nas aquisições de bens ou contratação de serviços em geral, excluídas as obras e os serviços de engenharia.

O referido parecer encontra-se acompanhado de checklist, com vistas a facilitar a instrução da fase preparatória dos processos de licitação pelos órgãos da administração pública.

Com efeito, deverá a Administração observar, na fase interna dos processos licitatórios, o quanto preconizado no parecer uniforme nº [REDACTED]

À vista do exame dos autos, pontuamos o que se segue:

O art. 18, I, determina a necessidade de fundamentar-se a contratação em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido.

Sobre o estudo técnico preliminar, o art. 6º do decreto nº 22.598/2024 assevera, *verbis*:

Art. 6º - O ETP conterá os seguintes elementos:

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

II - demonstração de previsão da contratação no planejamento da administração;

III - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

IV - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

interdependência 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, podendo, entre outras opções:

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

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

c) em caso de possibilidade de compra ou locação de bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa;

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, 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, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

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 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 refugos, quando aplicável;

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

§ 1º - O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.
(destacou-se)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O Estudo Técnico Preliminar apresentado [REDACTED] deverá atender às disposições contidas no decreto estadual nº 22.598, de 02/02/2024, e à Instrução SAEB nº 003/2024, que orienta os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual quanto à elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços, ofertando o respectivo modelo.

No particular, o item 9, que trata da justificativa para o parcelamento ou não da solução, deverá conter a informação da divisão da licitação em 2 lotes.

No item 11.1, deverá a Administração informar se o objeto encontra ou não previsão no Plano Anual de Contratações.

O inc. II do art. 18 trata da necessidade de definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso.

No que tange à elaboração do **Termo de Referência**, deverão ser observadas as regras veiculadas na lei federal nº 14.133/2021, *verbis*:

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;
- 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;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- 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;
- (...)

Aspecto importante do termo de referência diz respeito à estimativa da contratação.

Preceitua o art. 18, IV, *verbis*:

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

(...)

V - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

No particular, transcrevemos as orientações objeto do parecer nº [REDACTED]
[REDACTED] da lavra da i. Procuradora Alzeni Martins Nunes Gomes e cancelado pela i. Procuradora Assistente do Núcleo de Licitações e Contratos desta Procuradoria Administrativa (proc. [REDACTED])



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

(...)

IV.4. Orçamento estimado

Quanto ao **orçamento estimado**, este deve ser apresentado nos autos com as composições dos preços levados em conta para sua formação (art. 18, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021). Para tanto, devem ser utilizados os parâmetros definidos no § 1º do art. 23 da aludida lei federal:

§1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **conforme regulamento**, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

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

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

A respeito do tema, note-se que o art. 68 da Lei n.º 14.634/2023 prescreve:

Art. 68 – A Tabela de Preços Referenciais do Estado da Bahia poderá ser adotada pra efeito definição do valor previamente estimado da contratação a que se refere o art. 23 da Lei Federal n. 14.133, de 01 de abril de 2021, de forma combinada ou não com os parâmetros nele definidos, na forma do Regulamento.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Parágrafo único – Os preços constantes da Tabela de Preços Referenciais do Estado da Bahia constituirão o parâmetro máximo de valor a ser observado pelos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. (Grifei)

Como se observa das expressões negritadas em ambas as normas, estas se caracterizam como **de eficácia limitada**, cuja integração depende de regulamento.

Nesse sentido, este órgão consultivo já elaborou minuta de decreto, cuja versão final se encontra no processo n.º [REDACTED] com base na Instrução normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021, **com ajustes necessários à realidade do Estado**, especialmente em relação à Tabela de Preços Referenciais (art. 68 , Lei n. 14.634/2023).

Contudo, enquanto não editado o regulamento estadual, a alternativa jurídica é a utilização do **regramento federal, com base no § 5º do art. 2º c/c art. 73 da Lei n. 14.634/2023**:

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.

.....

Art. 73 Fica facultada a aplicação dos regulamentos editados pela União, enquanto não forem expedidos, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, os regulamentos necessários a execução da Lei Federal n. 14.1333, de 01 de abril de 2021.

Diante do exposto, enquanto não publicado o decreto estadual que regulamente o art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 e o art. 68 da Lei n.º 14.634/2023, **deve ser aplicado o regramento contido na Instrução normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021**, que determina, no seu art. 5º, que os parâmetros da pesquisa de preços podem ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados aqueles dos incisos I e II.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Acrescenta, ainda, que, em caso de impossibilidade, deve ser apresentada justificativa nos autos (§ 1º):

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não :

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

III - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

- I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
- II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão; e
 - e) nome completo e identificação do responsável.
- III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
- IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente. (Grifei)

Avançando, o art. 6º da referida IN esclarece a metodologia para obtenção do preço estimado:

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, **desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º,** desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

No caso concreto, cabe à SEAP adotar a metodologia acima tratada, apresentando manifestação técnica específica nos autos.

Ressalte-se, por fim, que o parágrafo único do art. 68 é de eficácia plena. Logo, no Poder Executivo, haverá sempre o teto da Tabela de Preços Referenciais, qualquer que seja o método da estimativa.

(...)

Assim, até que seja editado o regulamento estadual, compete à Administração adotar a metodologia acima anunciada, com base no regramento contido na citada Instrução normativa, apresentando manifestação técnica nos autos.

Na hipótese de existência de tabela referencial de preços do Estado, tais preços constituirão o parâmetro máximo admissível a ser observado pela Administração, nos termos do § único do art. 68 da lei nº 14.634/2023.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- Oferta de minuta de termo de referência para as licitações de bens da área da saúde – Grupo I. Sugestão de efeito uniforme até que sobrevenha a minuta padronizada.

Quanto ao edital, deverá ser adotado o modelo de instrumento convocatório para contratação delegada, na modalidade pregão eletrônico, sob a égide da Lei federal nº 14.133/2021 e da Lei estadual nº 14.634/2023, publicada no sítio eletrônico da PGE.

Encontra-se igualmente disponível o modelo de minuta de contrato, que deverá ser adaptada ao caso concreto.

A minuta padronizada de edital de bens da área da saúde – Grupo I, elaborada em consonância com a legislação anterior, não mais se aplica às contratações regidas pela lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao Grupo I¹, enquanto não promovida a confecção de novo padrão, procedemos às adaptações no termo de referência anexo a este Opinativo, considerando-se a multiplicidade de processos licitatórios em curso e a necessária urgência na análise, tendo em vista tratar-se de materiais necessários para abastecer estabelecimentos de saúde.

Assim, sugerimos seja dado **caráter uniforme** ao presente pronunciamento com a finalidade de permitir que a Administração utilize o termo de

¹ Os bens da área da saúde que integram o Grupo I são: aquisição de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos para assistência farmacêutica; aquisição de fórmulas alimentares especiais; aquisição de material químico, bioquímico e de laboratório sem comodato de equipamento; aquisição de material químico, bioquímico e de laboratório com comodato de equipamento; aquisição de material de consumo médico-hospitalar e de insumos de radiodiagnóstico por imagem.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

referência anexo para as licitações de bens da área da saúde do Grupo I, **até que seja elaborado o termo de referência padronizado.**

Deverá ser procedida a juntada da autorização competente e publicados os instrumentos na forma do art. 54 da lei 14.133/2021.

À consideração superior.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 20 DE JUNHO DE 2024

**Flavia de Almeida Beserra
Procuradora Assistente**

Documento assinado eletronicamente por FLAVIA DE ALMEIDA BESERRA:77589157520, em 20/06/2024, às 08:27:10, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.