



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.4.01.00001779

PROCESSO EXTERNO Nº: 011.0111.2024.0000824-61

ORIGEM: Secretaria da Educação

INTERESSADO(A): 'Educação'

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-039-2024

Acolho o parecer nº PA-NSAS-064-2024, da lavra da i. Procuradora Assistente Paloma Meirelles Barreto Cunha, que, em resposta à consulta formulada pelo Instituto Anísio Teixeira - IAT, apresentou as orientações que devem ser seguidas na instrução processual dos processos de aquisição, por dispensa em razão do valor, nos casos de enquadramento do objeto como bem de luxo.

No particular, reitero que o tipo de procedimento de dispensa aqui analisado deverá seguir as diretrizes introduzidas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual nº 22.597/24, cujo art. 4º deste último condiciona a viabilidade às considerações de natureza técnica e, sobretudo, ao atendimento de critérios específicos para enquadrar um bem na categoria de luxo, sem deixar de considerar, ainda, as hipóteses de exceção estabelecidas.

Isto posto, sendo a avaliação da categoria de luxo de determinado bem casuística e conforme as peculiaridades de cada ente e necessidades públicas, será ela de inteira responsabilidade da unidade consulente que, nos casos em concreto, deverá justificar a escolha demonstrando “*o custo-benefício, os benefícios provenientes do uso do produto e a vantagem que supera os custos, levando em conta todo o ciclo de vida do produto*”¹.

No que toca às orientações particulares ao caso *sub examine*, devem ser observadas as medidas indicadas no parecer nº PA-NSAS-064-2024.

¹ Parecer nº PA-NSAS-064-2024, página nº 10.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando a necessidade de racionalização da atuação deste Órgão jurídico, bem como das atividades da Administração, 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, **confiro caráter uniforme ao Parecer nº PA-NSAS-064-2024.**

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

Ao órgão de origem, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 29 DE ABRIL DE 2024

Eliane Andrade Figueiredo
Procuradora Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº:2024.4.01.00001779
PROCESSO EXTERNO Nº:011.0111.2024.0000824-61
ORIGEM: Secretaria da Educação
INTERESSADO(A): 'Educação'

PARECER Nº PA-NSAS-064-2024

CONTRATO.CONSULTA. Aquisição de câmeras fotográficas Mirroless para atender às demandas do Instituto Anísio Teixeira - IAT. Consulta. Lei nº 14.133/21, artigo 20. Decreto estadual nº 22.597, de 02 de fevereiro de 2024. Considerações acerca do enquadramento do bem na categoria “luxo”. Exegese do inciso III do art. 2º c/c com art. 4º do mencionado Decreto. Sugestão de atribuição de caráter uniforme.

I. RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a este Núcleo Setorial acerca de **consulta**, enquanto incidente processual, do **Instituto Anísio Teixeira — IAT**, sobre eventual enquadramento das câmeras fotográficas Eos Mirroless sensor cmos full-frame 35,9 x 24mm como bens de luxo, e, em caso positivo, como proceder para a sua regular aquisição.

A comunicação interna, inserida no documento SEI n. 00082007524, apresenta a solicitação de “*aquisição de 2 (duas) Câmeras Fotográficas Mirroless.*”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A justificativa para a referida aquisição reside no documento SEI n. 00082007526, cuja motivação técnica da escolha se dá em razão dos seguintes fundamentos:

“Garantir a estrutura e os equipamentos necessários para o desenvolvimento das produções de mídias e tecnologias educacionais e para a formação de profissionais da Educação da Rede Pública de Ensino, justifica-se a aquisição dos equipamentos da marca Canon, específico para captação de vídeo com vistas à execução das ações dispostas no plano de trabalho anual do Programa de Difusão de Mídias e Tecnologias Educacionais - Rede Anísio Teixeira. Os principais critérios adotados para a escolha dos produtos das marcas Canon, foram primeiramente, por conta da interoperabilidade com outros equipamentos que já fazem parte das produções realizadas pelos educadores da Rede Anísio Teixeira e por estar em conformidade com o fluxo de produção transmídia adotado pelo programa. Itens já possuídos pela REDEAT, como lentes, baterias e carregadores, ficariam ociosos e sem uso, caso fosse adquirida uma câmera não compatível.”

Sobreveio, posteriormente, a indagação quanto ao enquadramento do bem com “de luxo”, oportunidade em que o NÚCLEO DE CONTROLE DE ATOS ADMINISTRATIVOS - SEC/IAT/DG/NCAA, no documento SEI n. 00086777200, formulou os seguintes questionamentos:

“1) Os objetos desta contratação por possuir especificações técnicas, bem como valores superiores aos preços médios para os padrões de consumo, são enquadrados como bem de luxo?”

2) Em caso de enquadramento do objeto como bem de luxo, qual seria a possibilidade da aquisição do item para o cumprimento das ações demandadas pelo setor de origem?”

Em face de tais questionamentos, vieram os autos a este Núcleo Setorial para Área Social — NSAS para conhecimento e emissão de parecer.

É o que basta relatar.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

II. FUNDAMENTAÇÃO.

De pórdico, cumpre destacar que o que se pretende nos autos é a aquisição, por dispensa em razão do valor, de duas câmeras *Eos Mirroless sensor cmos full-frame 35,9 x 24mm*, a fim de atender às demandas do Instituto Anísio Teixeira - IAT, com valor total estimado em R\$ 29.700,00 (vinte e nove mil e setecentos reais), conforme descrito no documento SEI n. 00083092136. Porém, no curso do regular procedimento administrativo, foi levantada dúvida jurídica acerca do enquadramento do objeto como bem de luxo, razão pela qual os autos foram encaminhados para conhecimento e emissão de parecer jurídico.

Preliminarmente, importante registrar que o presente opinativo cingir-se-á tão somente quanto ao eventual enquadramento das câmeras *Eos Mirroless sensor cmos full-frame 35,9 x 24mm de 20.1 megapixels processador de imagem*, código SIMPAS 67.20.00.00181178-9, como bens de luxo, não alcançando, portanto, a análise de outros atos processuais, bem como a regular instrução do processo.

Deve, porém, o IAT agenciar diligentemente a instrução processual, acautelando-se em promover o regular atendimento a todos os requisitos para a dispensa em razão do valor.

No mérito, a **Lei federal nº 14.133/2021**, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe consigo uma série de mudanças significativas que impactam diretamente a atividade da Administração Pública. Dentre essas inovações, destaca-se a vedação da aquisição de artigos de luxo pelos entes públicos, **estabelecida no artigo 20 da referida lei**.

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

A supracitada proibição de adquirir produtos considerados de luxo representa um avanço importante no que diz respeito à moralidade e à responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Tal medida objetiva assegurar que os recursos financeiros sejam direcionados prioritariamente para atender às necessidades básicas da população e para promover o bem comum, em detrimento de luxos que venham a ser considerados supérfluos.

Perceba-se que a lei, ao estabelecer que os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas da Administração Pública devam ser de qualidade comum, enfatiza a importância da ***economicidade e da eficiência na gestão pública***.

A preocupação do legislador, portanto, foi a de garantir que os bens adquiridos pelo Poder Público atendam apenas ***às necessidades sob o ponto de vista técnico e funcional***, não sendo permitido o dispêndio de recursos em itens de alta qualidade ou luxo ***desnecessários***. Portanto, considera-se essencial a gestão ***responsável e transparente*** dos recursos públicos, evitando-se qualquer desperdício de recursos em itens considerados supérfluos.

Porém, o artigo 20 da Lei nº 14.133/2021 apresenta uma lacuna ao não definir claramente o que constitui um "*artigo de luxo*", deixando a cargo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a definição, através de regulamento, dos limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

A ausência de uma lista de bens qualificados como artigos de luxo deixa ***margem para a subjetividade e para a interpretação casuística***, o que pode resultar em incertezas e inconsistências na aplicação da lei.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Essa falta de clareza no conceito de "*bem de luxo*", no âmbito da aplicação da lei, tem natureza problemática, especialmente em casos em que há necessidade de discernir entre o que é **essencial para o cumprimento das finalidades institucionais** e o que é **considerado supérfluo ou extravagante**. Desta forma, a questão do conceito jurídico indeterminado de "bem de luxo" requer uma abordagem cuidadosa, a fim de garantir a correta aplicação da vedação estabelecida pelo artigo 20 da Lei 14.133/2021, sem comprometer a eficácia e a efetividade das ações realizadas pela Administração Pública.

Posteriormente, o **decreto federal nº 10.818, de 27 de setembro de 2021**, passou a regulamentar o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo. O artigo 2º da referida norma passou a tratar do conceito de bem de luxo:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - bem de luxo - bem de consumo com alta elasticidade-renda da demanda, identificável por meio de características tais como:

- a) ostentação;***
- b) opulência;***
- c) forte apelo estético; ou***
- d) requinte;***

II - bem de qualidade comum - bem de consumo com baixa ou moderada elasticidade-renda da demanda;

III - bem de consumo - todo material que atenda a, no mínimo, um dos seguintes critérios:

- a) durabilidade - em uso normal, perde ou reduz as suas condições de uso, no prazo de dois anos;***
- b) fragilidade - facilmente quebradiço ou deformável, de modo irreversível ou com perda de sua identidade;***
- c) perecibilidade - sujeito a modificações químicas ou físicas que levam à deterioração ou à perda de suas condições de uso com o decorrer do tempo;***



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

d) incorporabilidade - destinado à incorporação em outro bem, ainda que suas características originais sejam alteradas, de modo que sua retirada acarrete prejuízo à essência do bem principal; ou

e) transformabilidade - adquirido para fins de utilização como matéria-prima ou matéria intermediária para a geração de outro bem; e

IV - elasticidade-renda da demanda - razão entre a variação percentual da quantidade demandada e a variação percentual da renda média.

Art. 3º O ente público considerará no enquadramento do bem como de luxo, conforme conceituado no inciso I do caput do art. 2º:

I - relatividade econômica - variáveis econômicas que incidem sobre o preço do bem, principalmente a facilidade ou a dificuldade logística regional ou local de acesso ao bem; e

II - relatividade temporal - mudança das variáveis mercadológicas do bem ao longo do tempo, em função de aspectos como:

a) evolução tecnológica;

b) tendências sociais;

c) alterações de disponibilidade no mercado; e

d) modificações no processo de suprimento logístico.

Art. 4º Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do caput do art. 2º:

I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza; ou

II - tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.

O **Poder Executivo Estadual**, ao regulamentar o mencionado dispositivo, expediu o **DECRETO Nº 22.597 DE 02 DE FEVEREIRO DE 2024**, “para estabelecer os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo, nas contratações realizadas pelos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.”

Quanto ao **enquadramento formal**, ficou a cargo do Inciso III, do Art. 2º do mencionado ato do poder executivo estabelecer seus critérios, classificando como



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

aquele bem que apresenta “*opulência, forte apelo estético, requinte, ostentação ou qualquer outra característica ostensivamente superior à necessária ao cumprimento de sua finalidade, por haver substituto com características técnicas e funcionais equivalentes, de qualidade comum*”, devendo sua interpretação estar **condicionada às considerações de natureza técnica**, dentro das especificações do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, **o atendimento do disposto no art. 4º do diploma.**

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - bem de consumo: todo material que atenda às características descritas no art. 3º do Decreto nº 9.461, de 20 de junho de 2005;

II - bem de consumo de qualidade comum: bem de consumo, cujas características e qualidades sejam aptas e suficientes para suprir as demandas da Administração Pública, compatível com a finalidade a que se destina;

III - bem de consumo de luxo: bem de consumo com especificações de opulência, forte apelo estético, requinte, ostentação ou qualquer outra característica ostensivamente superior à necessária ao cumprimento de sua finalidade, por haver substituto com características técnicas e funcionais equivalentes, de qualidade comum.

Art. 3º É vedada a aquisição de bens de consumo enquadrados na categoria de luxo, nos termos do disposto neste Decreto.

Art. 4º - No enquadramento do bem na categoria luxo, conforme conceituado no inciso III do art. 2º deste Decreto, será considerada:

I - a relatividade econômica: variáveis econômicas que incidem sobre o preço do bem, principalmente a facilidade ou a dificuldade logística regional ou local de acesso ao bem;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

II - a relatividade temporal: mudança das variáveis mercadológicas do bem ao longo do tempo, em função de aspectos como:

- a) evolução tecnológica;*
- b) tendências sociais;*
- c) alterações de disponibilidade no mercado;*
- d) modificações no processo de suprimento logístico.*

***Parágrafo único** - Não será enquadrado na categoria luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso III do art. 2º deste Decreto:*

I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza;

II - tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade, através de estudos técnicos que evidenciem a relação custo-benefício, com impacto positivo decorrente da fruição do bem e vantagem superior aos custos envolvidos, considerando o ciclo de vida do produto, conforme reconhecimento e autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade contratante.

Assim, o Artigo 4º do Decreto em questão estabelece critérios para enquadrar um bem na categoria de luxo, conforme definido no inciso III do Artigo 2º. Esses critérios **são essenciais** para determinar se um bem deve ser considerado luxuoso ou não, levando em conta fatores econômicos e temporais.

O primeiro critério, descrito no inciso I do Artigo 4º, refere-se à relatividade econômica. Isso significa que **serão consideradas as variáveis econômicas que influenciam no preço do bem**, especialmente a facilidade ou dificuldade logística regional ou local para acessá-lo. Em outras palavras, o contexto econômico e as condições de mercado que afetam o preço e a disponibilidade do bem serão levados em consideração ao determinar se ele se enquadra na categoria de luxo.

Já o segundo critério, descrito no inciso II do Artigo 4º, aborda a relatividade temporal. Isso significa que serão consideradas **as mudanças nas variáveis mercadológicas do bem ao longo do tempo**, levando em conta aspectos como



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

evolução tecnológica, tendências sociais, alterações na disponibilidade no mercado e modificações no processo de suprimento logístico. Esses fatores temporais podem influenciar na **percepção do bem como luxuoso ou não.**

Por fim, o parágrafo único do artigo 4º estabelece duas exceções para o enquadramento na categoria de luxo. ***Primeiro***, um bem não será considerado luxuoso se for adquirido a um preço equivalente ou inferior ao preço de um bem de qualidade comum de mesma natureza. ***Segundo***, um bem não será considerado luxuoso se suas características superiores forem justificadas pela estrita atividade do órgão ou entidade, mediante estudos técnicos que evidenciem a relação custo-benefício e o impacto positivo decorrente da fruição do bem, levando em consideração o ciclo de vida do produto. Essa justificação **deve ser reconhecida e autorizada pela autoridade máxima do órgão ou entidade contratante.**

De logo, entendemos que o que se perquire não é, de maneira singular, a razão valor-objeto, que pode ser expressado em “*valores superiores aos preços médios para os padrões de consumo*” mas sim os itens que melhor atendem à demanda e se adequam à necessidade legítima da administração, ante o trinômio eficiência-custo-qualidade, superando o antigo binômio custo-benefício simples que ensejou o mantra do menor preço em qualquer circunstância.

Portanto, os conceitos contidos no decreto estadual devem estar ladeados com a ***vantajosidade*** da contratação e com o princípio da eficiência, sem desaguar, contudo, em luxuosidade opulente e, por decorrência lógica, à suntuosidade. Para tanto, **deve o setor técnico competente demonstrar que a aquisição em tela cumpre, dentro da relação custo-benefício, impacto positivo decorrente da fruição do bem e vantagem superior aos custos envolvidos, considerando o ciclo de vida do produto.**

Para melhor exemplificar, podemos trazer à baila novos equipamentos hospitalares, que apesar do alto valor e baixo acesso de determinada comunidade médica, poderiam ser visto como luxuosos, considerando a existência de alternativas no mercado para o atendimento finalístico da Secretaria da Saúde. Contudo, a partir de estudos técnicos, fica comprovado que a sua instalação poderá incrementar o atendimento ao usuário final da pasta, melhorando a eficiência dos atendimentos e, por conseguinte, a atividade pública final.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Isto posto, a melhor conclusão é de que o caráter luxuoso de determinado bem deve ser avaliado no caso em concreto, de acordo com as peculiaridades de cada ente administrativo e das necessidades públicas.

Portanto, o seu enquadramento é matéria de ordem técnica, de inteira responsabilidade da unidade consulente, a qual deve justificar, no particular, o motivo de sua escolha, de modo que, em tempo, cumpre **justificar o custo-benefício, os benefícios provenientes do uso do produto e a vantagem que supera os custos**, levando em conta todo o ciclo de vida do produto.

No caso dos autos, verificamos que consta a seguinte justificativa:

“a) CANON R6 MARK II "As câmeras Canon R6 Mark II são câmeras digitais profissional projetada para atender às demandas mais exigentes nos processos de produção audiovisual, sendo assim dialoga diretamente com as atividades exercidas por esta unidade do Instituto Anísio Teixeira - IAT / Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Equipada com um sensor de alta qualidade e um processador de imagem DIGIC, oferece um desempenho rápido e uma sensibilidade elevada para capturar imagens naturais com o mínimo de ruído, para além da descrição como dito anteriormente é importante destacar a compatibilidade com os acessórios e lentes já existentes nesta unidade, poupando recursos público ao evitar a necessidade de montagem de um kit de acessórios completamente novo.” (Termo de Referência, documento SEI n. 00084802932).

Assim, objetivamente respondendo ao primeiro questionamento, entendemos pelo não enquadramento da **Câmera Fotográfica Mirrorless** como bem de luxo, uma vez que reside justificativa nos autos informando que há melhor desempenho e adequação aos acessórios e lentes da unidade, sendo a melhor solução para a economia dos recursos públicos.

Vale dizer que, embora tenhamos entendido pelo não enquadramento como bem de luxo, compete a Secretaria Consulente reforçar, expressamente, que as referidas câmeras melhor **cumprem, dentro da relação custo-benefício, impacto positivo decorrente da fruição do bem e vantagem superior aos custos envolvidos,**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

sendo, ao final, assim reconhecido e autorizado pela autoridade máxima do órgão ou entidade contratante.

III. CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, respondendo a consulta formulada pelo **Instituto Anísio Teixeira — IAT**, acerca do eventual enquadramento das *câmera Eos Mirroless sensor cmos full-frame 35,9 x 24mm* como bem de luxo, respondemos:

- (1) Para análise acerca do enquadramento de determinado bem como sendo de luxo ou não, deve ser feita a análise à luz do artigo 20 da lei nº 14.133/21 e do Decreto estadual nº 2222.597, de 02 de fevereiro de 2024.
- (2) No enquadramento do bem na categoria luxo, conforme conceituado no inciso III do art. 2º deste Decreto, será considerada a relatividade econômica e a relatividade temporal do item.
- (3) Deve o setor técnico detalhar, através de Parecer Técnico, e comprovar a relação custo-benefício, impacto positivo decorrente da fruição do bem e vantagem superior aos custos envolvidos.
- (4) O enquadramento de determinado bem como luxuoso deve ser verificado no caso em concreto, de acordo com as peculiaridades de cada ente administrativo e das necessidades públicas.
- (5) Deve constar dos autos a autorização pela autoridade máxima do órgão ou entidade contratante.

É o parecer, salvo melhor juízo.

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, sugerimos a remessa dos autos à ilustre



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Chefia da Procuradoria Administrativa para análise de eventual concessão de Caráter Uniforme ao presente Opinativo.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 14 de abril de 2024.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 16 DE ABRIL DE 2024

Paloma Meirelles Barreto Cunha
Procuradora Assistente