



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.6.01.00003174

PROCESSO EXTERNO Nº: 021.2129.2025.0002821-14

ORIGEM: Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte

INTERESSADO(A): 'Cooperativa de Catadores de Resíduos Sólidos e Reciclagem em Geral da Bahia CRG Ba'

PARECER Nº PA-NLC-300-2025

**LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 -
DISPENSA. ART. 75, INCISO IV.
ALÍNEA “J”. CONTRATAÇÃO
DIRETA. Prestação de serviços de
COLETA SELETIVA. Considerações
e observações a serem cumpridas pela
Administração como condição de
celebração do pacto. Sugestão de
atribuição de caráter uniforme.**

I - RELATÓRIO

O presente processo, oriundo da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia -SETRE, tem por objeto a contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, IV, “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021, de serviço de apoio a coleta seletiva durante o São João 2025 no município de Salvador, no valor de R\$ 193.447,00.

Os autos estão instruídos com os seguintes elementos:

- Documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI nº 00114787164);



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

- Proposta apresentada pela CRG BAHIA – COOPERATIVA DE CATADORES DE RESÍDUOS SÓLIDOS E RECICLAGEM EM GERAL DA BAHIA (SEI nº 00114847011);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP (SEI nº 00114788057);
- Termo de Referência (SEI nº 00114789943);
- Análise de Risco (SEI nº 00114795507);
- Parecer Técnico SETRE (SEI nº 00114795766);
- Ata/Estatuto, documento Dirigente e comprovante endereço da CRG BAHIA (SEI nºs 0114873922, 00114874065 e 0114875469);
- Certidões da CRG BAHIA (SEI nºs 0114874209, 00114874599, 00114874749, 00114874887, 00114875008, 00114875116);
- Extrato do Fornecedor CRG BAHIA (SEI nº 00115211646);
- Minuta do contrato (SEI nº 00114883535);
- Relação de Empresas Impedidas de Licitar e Contratar (SEI nº 005210903);
- Relação de Fornecedores por Família (SEI nº 005210951);
- Relatório de Valor Referencial e Última Compra com a informação “não possui valor referencial” (SEI nº 00115211311);
- Relatório de Volume de Compras, contendo informações sobre contratações de valores bem discrepantes (SEI nº 00115211328);
- Relatório Comprasnet.BA (SEI nº 00115211375);
- e-mail solicitando proposta a diversas cooperativas (SEI nº 00115210474);
- Cotações (SEI nºs 00115211516 e 00115211550)
- Mapa de Cotação (SEI nº 00115211594);
- Formulário de Pesquisa de Preço (SEI nº 00115211617);
- Despacho da COORDENAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS - SETRE/GAB/DG/DA/CSG (SEI nº 00115211653), informando sobre o procedimento adotado para a pesquisa de preços;
- Declaração do Ordenador de Despesas e Relatório FIPLAN (SEI nºs 00115313460 e 00115314110).



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Por fim, o feito foi encaminhado para análise desta PGE através do Despacho (SEI nº 00115550933).

É o que basta relatar. Segue opinativo.

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 contratação pretendida, 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.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

De fato, presume-se que as **especificações técnicas não jurídicas** 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 – DA CONTRATAÇÃO DIRETA À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

A análise jurídica da pretensão administrativa formulada nos presentes autos, será realizada à luz da Lei Federal nº 14.133/2021¹ e da Lei Estadual nº 14.634/2023², rezando essa última em seu art. 2º que, salvo as exceções ali postas, aplica-se a Lei Federal nº 14.133/2021 aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia abrangidos pelo seu art. 1º.

O assunto versado nos presentes autos possui diversos precedentes na PGE³, em sentido favorável à declaração de dispensa licitatória com fulcro na Lei Federal nº 8.666/1993, bem como já à luz da Lei Federal nº 14.133/2021⁴.

Pois bem. A realização de procedimento licitatório é a regra fundamental das contratações do setor público, salvo as hipóteses previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, quais sejam as de: licitação inexigível (art. 74); licitação dispensável (art. 75); e licitação dispensada (art. 76), sendo, pois, a contratação direta, sem prévio certame, medida excepcional.

Ressalte-se que a atividade de coleta de resíduos historicamente fora desempenhada pelo Poder Público, passando, nos últimos anos, a ser objeto de atividade

¹ Revogou a Lei Federal nº 8.666/1993

² Revogou a Lei Estadual nº 9.433/2005

³ Processos SEI nºs 021.2129.2023.0007582-8, 021.2129.2023.0007563-19, 021.2129.2023.0007579-86

⁴ Processos SEI nºs 021.2129.2025.0000248-41 (e-PA 2025.2.01.00001025) e 021.2129.2025.0001866-62 (e-PA 2025.4.01.00002395)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

laborativa exercida por particulares, o que, sem sombra de dúvida, representa reforço significativo à melhoria do meio ambiente e à saúde coletiva, a ponto de merecer tratamento legislativo privilegiado.

Aliás, vale ressaltar que a Lei Federal nº 14.133/2021, em mais de um momento, sinaliza preocupação relacionada ao tratamento adequado ao meio ambiente, como por exemplo no artigo 5º, com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável; inciso XII do §1º do artigo 18, que prevê que o estudo técnico preliminar deve descrever os possíveis impactos ambientais e suas medidas mitigatórias; artigo 45, ao dizer que as obras devem respeitar a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

Neste contexto, a contratação pretendida no caso *in examine*, encontra respaldo na Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

“**Art. 75** - É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;”

A hipótese de dispensa tratada no dispositivo acima reproduzido, advém do objetivo do legislador de apoiar o trabalhador de baixa renda e ao mesmo tempo estimular a adequada destinação de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis e seu reconhecimento depende da presença, **cumulativa**, dos seguintes requisitos:

a) o objeto pretendido pela Administração deve ser serviço de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, nas áreas de coleta seletiva de lixo;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b)** o contratado deve ser associação ou cooperativa de catadores de materiais recicláveis;
- c)** as organizações devem ser formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda; e
- d)** deverão ser utilizados equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública, assegurando-se condições apropriadas de saúde pública, preservando a integridade física dos trabalhadores.

A Administração deverá se assegurar do cumprimento de tais exigências legais.

No caso ora posto, o Documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI nº 00114787164) evidencia que o requisito posto na alínea “**a)**” acima foi atendido.

No que toca à alínea “**b)**”, verifica-se da Ata/Estatuto (SEI nº 0114873922) que a CRG BAHIA é uma entidade privada sem fins lucrativos, tendo como objeto, dentre outros, “apoiar e dar suporte técnico aos associados\cooperados e catadores autônomos(as) na prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos no estado da Bahia e coleta seletiva” (art. 2º).

No entanto, não há comprovação de que é formada “exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda”, requisito veiculado na alínea “**c)**”, o que deve ser demonstrado no presente processo antes da celebração do contrato.

Com relação à alínea “**d)**”, a atendimento foi iniciada a demonstração no Estudo Técnico Preliminar – ETP (SEI nº 00114788057), a saber:

“O diferencial da ação é que para melhorar as condições de trabalho, durante os eventos, as Centrais distribuem fardamento, botas, luvas, água e refeições e/ou bolsas (diárias), para os catadores que vendem os materiais coletados nestas centrais. Assim, a ação se configura como um meio de fortalecer a atividade da



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

coleta seletiva e reciclagem feita pelos catadores e empreendimentos envolvidos, fortalecendo a atividade das cooperativas.”

Necessário que o Termo de Referência especifique melhor e de forma mais abrangente este requisito do art. 75, IV, “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Seguindo na análise do mérito, não é demais trazer à colação o conteúdo do art. 73 da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Há que se advertir que a contratação direta **deve ser procedida mediante processo administrativo formal**. No particular, a Lei Federal nº 14.133/21, no Capítulo VIII, debruça-se sobre o processo de contratação direta, dispondo, no art. 72, sobre a instrução do respectivo processo. Vejamos:

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

IV - DA INSTRUÇÃO DO FEITO À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Considerando a importância deste tópico, oportuno se faz tecer breves anotações sobre a documentação enumerada pelo dispositivo legal supratranscrito, a fim de balizar a atuação da Administração.

Art. 72, I – “documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;”

O artigo 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 é um dos dispositivos da nova legislação que demonstram a busca do legislador no fortalecimento do planejamento público quando da realização da contratação a ser realizada pela Administração Pública.

Verifica-se nos autos o Documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI nº 00114787164) representando o registro inicial sobre o objeto que a Administração pretende contratar.

Por sua vez, o art. 12, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 alude à elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), instrumento de governança, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, apesar de não ser obrigatório, reveste-se de alta relevância, refletindo as demandas a serem contratadas e prorrogadas no exercício seguinte, sendo de todo oportuna a sua implementação pelo ente federativo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Já em conformidade com o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, a fase preparatória da contratação pública deve compatibilizar-se, no que couber, com o Plano de Contratações Anual (PCA), devendo a Administração observá-lo, sempre que elaborado, quando da realização de licitações e na execução de contratos (§1º do art. 12 da Lei Federal nº 14.133/2021).

No DFD (SEI nº 00114787164) consta a informação de que “Contudo, até a presente data não houve regulamentação no Estado da Bahia, motivo pelo qual não há PCA vigente para contemplar a demanda em tela.”, portanto, **recomenda-se que a SETRE avalie a elaboração do PCA para os exercícios futuros.**

O Estudo Técnico Preliminar – ETP – deve observar as regras do art. 18, §§1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, do Decreto Estadual nº 22.598/2024⁵, e da Instrução Normativa SAEB nº 003/2024⁶ que contém ANEXO ÚNICO com MODELO.

No caso em tela, é obrigatória a apresentação do ETP eis que não se enquadra nas hipóteses nas quais a sua elaboração é facultativa ou dispensada, consoante dispõe o Decreto Estadual nº 22.598/2024:

“**Art. 9º** - A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021;

II - é dispensada nas hipóteses do inciso III do art. 75 e do § 7º do art. 90, todos da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.”

Verifica-se nos autos o Estudo Técnico Preliminar – ETP (SEI nº 00114788057) que se encontra assinado pelo responsável pela sua elaboração.

⁵ Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.

⁶ 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.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Reitera-se, ademais, a necessidade de seguir os tópicos e respectivos conteúdos do Anexo Único da Instrução Normativa SAEB nº 003/2024, o que não configura um mero formalismo, mas uma observância da cronologia dos fatos, uniformizando a instrução processual no âmbito dos processos administrativos do Poder Executivo.

Inobstante o conteúdo dos tópicos do ETP envolver matéria técnica não jurídica, fora do plexo de atribuições desta PGE, portanto, de competência da Origem, através de seus setores técnicos respectivos, devem ser observadas as orientações constantes da Instrução Normativa SAEB nº 003/2024, por exemplo e em especial, nos seguintes itens:

“2.3. Descrição dos Requisitos da Contratação (em caso do não preenchimento deste campo devem ser apresentadas as devidas justificativas)

[Especificar os requisitos indispensáveis de que o objeto a adquirir/contratar deve dispor para atender à demanda, incluindo padrões mínimos de qualidade e desempenho, de forma a permitir a seleção da proposta mais vantajosa. Podem ser incluídas especificações técnicas do objeto e/ou obrigações da contratada]

3. Solução (em caso do não preenchimento deste campo, devem ser apresentadas as devidas justificativas)

3.1. Levantamento de Mercado (em caso do não preenchimento deste campo, devem ser apresentadas as devidas justificativas)

[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 e/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]

3.2. Descrição da solução como um todo (campo obrigatório)

[Descrever a solução como um todo, inclusive as exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução]

[Atentar para o § 2º do art. 25 e para o § 4º do art. 40, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021]

3.3. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas (campo obrigatório)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[A estimativa deve ser acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala]

3.4. Estimativa do Valor da Contratação (campo obrigatório)

[A estimativa deve ser 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]

Desta forma, deve-se providenciar a adequação do dito documento em conformidade com as diretrizes traçadas pela Instrução Normativa SAEB nº 003/2024.

Prosseguindo na análise do feito, registra-se que deve haver a **definição do objeto** para o atendimento da necessidade por meio de **termo de referência** (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, 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 contratação é imprescindível para a formulação das propostas, pois tem repercussão direta no serviço que deve ser prestado, na qualidade e quantidade necessária, na forma de execução e nos preços do(s) contrato(s).

A SETRE deve utilizar o modelo de Termo de Referência, versão atual, disponibilizado no sítio eletrônico desta Procuradoria Geral do Estado – PGE, acessível pelo seguinte caminho:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

“Orientações Jurídicas” → “Repositório da Lei Federal nº 14.133/2021 e Lei 14.634/2023” → “Minutas de Editais, Termos e Modelos” → “Modelos (Não dispensam a Manifestação Jurídica)” → “Área de Licitações e Contratos (versões conforme OS PA nº 17/2025)” → “Modelos de Termo de Referência/Habilitação (TR/Habilitação)” → “Termo de Referência/Habilitação (TR/Habilitação)”

Atente-se, a SETRE, para utilização do modelo mais atualizado, devendo ser adotada a versão conforme OS PA nº 17/2025 ou a que vier a lhe substituir.

Devem ser promovidas as adaptações e intervenções neles indicadas relativamente ao caso concreto, PRESERVANDO SEUS TÓPICOS, sendo que, conteúdo do item 8.2.1.1.1 deve ser substituído pela seguinte disposição:

a) Sociedade cooperativa: ata de fundação e estatuto social, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, além do registro de que trata o art. 107 da Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro 1971.

b) Associação: ata de fundação e estatuto social, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, observando-se o Código Civil e a Lei Federal nº 6.015/1993.

Tais documentos devem ser apresentados no processo (ata de fundação, ata da assembleia que o aprovou devidamente arquivado), o que deve ser sanado.

Registre-se, ainda, que devem ser observadas as instruções indicadas no texto do Termo de Referência (o que não foi verificado no preenchimento do TR de outra versão acostado aos autos o qual não observou corretamente as orientações das notas):



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

"Notas:

1. Este modelo de Termo de Referência e Habilitação (TR/Habilitação) é um modelo híbrido que abrange opções de texto para aquisições, serviços **sem** dedicação exclusiva de mão de obra e obras e serviços de engenharia, devendo ser excluídas as opções que não correspondam à categoria do objeto da licitação.
2. Quando houver opções de texto **em vermelho**, deverá ser excluída a que não for utilizada. Se as opções forem apresentadas em parênteses "()", deverá ser assinalada a alternativa escolhida "(X)".
3. Nos espaços (...) destinados ao preenchimento de informações, as inclusões devem estar restritas ao tema tratado e não podem conflitar com outras disposições da minuta.
4. As "**Notas**" contêm orientações para a elaboração do TR/Habilitação, devendo ser excluídas na versão que for levada a publicação.
5. O responsável pela licitação deverá: preencher as informações específicas do objeto da licitação e assinalar, quando houver, as opções a serem aplicadas.
6. O arquivo utilizado para a elaboração do TR/Habilitação deverá contemplar a versão utilizada e a data do *download*."

Ademais, o Termo de Referência (SEI nº 00114789943) constante dos autos apresenta algumas inconsistências:

- Item 1.1.2 - foi assinalado que as especificações do objeto constam "(x) da descrição abaixo", mas não constam do documento a referida "descrição abaixo". Faz-se necessário que o setor técnico revise o TR explicitando as especificações técnicas do objeto contratual, apresentando a descrição detalhada da execução do objeto.
- Itens 1.2 e 5.1.1.1.1 - esclarecer o prazo de vigência de 6 meses, considerando que os serviços serão prestados no período do festejo.
- Itens 2 e 3 - remetem ao conteúdo do ETP, este, por sua vez, deve ser adequado consoante já recomendado acima.
- Item 4.1.1 - recomenda-se que a Administração estabeleça critérios e práticas de sustentabilidade para a presente contratação, principalmente considerando o objeto contratual que se trata de coleta seletiva de resíduos sólidos, em observância do art. 75, IV, "j", da Lei Federal 14.133/2021.
- Itens 4.6.1 e 4.6.2 – quando não for exigida a garantia da proposta e/ou da contratação, devem ser excluídos os subitens relativos às modalidades de garantia.
- Item 4.6.2.1 – não se vislumbra nos autos a justificativa para a dispensa de garantia, o que deve ser providenciado.
- Item 4.7 - não se vislumbra nos autos a justificativa para inviabilizar a contratação de consórcio, o que deve ser providenciado.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

- Não há no TR tabela de custos unitários citada no item 9.1, devendo ser informado como se obteve a estimativa do valor da contratação.

Deve, a SETRE, providenciar os ajustes no TR acima recomendados.

Art. 72, II, IV e VII – “estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;”; “demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;” e “justificativa de preço;”

O art. 72, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 estatui que o processo de contratação direta deve ser instruído com a estimativa de despesa que deverá ser calculada da seguinte forma, a saber:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 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;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

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

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas **contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo**, o contratado deverá **comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza**, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.” (destacou-se)

Neste mister, o Estado da Bahia, por meio do art. 5º do **Decreto n.º 22.886/2024**, determina que os parâmetros da pesquisa de preços podem ser utilizados **de forma combinada, sempre que possível**, disciplinando, especificamente, acerca da contratação direta que:

“CAPÍTULO IV
DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Art. 9º - Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º deste Decreto.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

§ 1º - Na hipótese de inexigibilidade, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º deste Decreto, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 01 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º - Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º - Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º - Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o *caput* poderá ocorrer no curso do procedimento de seleção da proposta mais vantajosa previsto no § 3º do mesmo artigo da Lei, desde que as propostas nele divulgadas correspondam a 03 (três) cotações formalmente apresentadas por fornecedores.”

No caso concreto, cabe à origem adotar a metodologia prevista no Decreto Estadual nº 22.886/2024 acima transcrito para estimar o valor da contratação, apresentando manifestação técnica específica nos autos. A aferição do preço estimado, bem como a metodologia utilizada para alcançá-lo não estão sujeitas ao crivo desta PGE em razão do caráter eminentemente técnico.

Mais uma vez, reitera-se a necessidade de apresentar tabela de custos unitários, devendo ser informado como se obteve a estimativa do valor da contratação, o que tem sido pontuado em diversos precedentes das PGE, porém, ainda sem atendimento.

A prudência com a realização de despesas por parte do Poder Público relaciona-se intrinsecamente com o dever de que as contratações públicas, derivadas de procedimento licitatório, de sua dispensa ou inexigibilidade, sejam procedidas de necessária pesquisa de preços. Cabe ao gestor contratante demonstrar a compatibilidade do montante contratado com os praticados no mercado.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Necessária, ainda, a demonstração do atendimento às **regras de contingenciamento de despesas** então vigentes, observando, a SETRE, **no que couber**, as diretrizes dos Decretos Estaduais nº 16.417/2015, nº 15.924/2015 e nº 19.551/20, não tendo sido verificado nos autos manifestação nem da SAEB, nem da SEFAZ, o que resta ser providenciado.

Verifica-se nos autos a Declaração do Ordenador de Despesas e Relatório FIPLAN (SEI nºs 00115313460 e 00115314110).

Não se localizou nos autos a Requisição de Serviço, o que deve ser providenciado.

Art. 72, III – “parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;”

O artigo 72, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que o processo de contratação direta deverá ser instruído de *“parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos”*. Atendido com o presente opinativo.

Art. 72, V – “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;”

O art. 72, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a necessidade de comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação.

Dessa forma, devem ser observadas as disposições dos artigos 62 e 66 a 70 da Lei Federal nº 14.133/2021, que tratam da documentação exigida para a habilitação do Contratado.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A habilitação jurídica prevista no art. 66 da Lei Federal nº 14.133/2021, deve limitar-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Já o art. 68 da Lei Federal nº 14.133/2021 se encarrega de elencar os requisitos sujeitos à verificação para comprovação das habilitações fiscal, social e trabalhista.

Deverá, ainda, a Administração, observar se há a existência de fato impeditivo para licitar ou para contratar com a Administração Pública. Para tanto, deve ser juntado aos autos a relação de fornecedores impedidos de licitar e contratar.

Por fim, especificamente no tocante à contratação direta, estabelece o art. 65, da Lei Estadual nº 14.634/2023 que *“na instrução do processo de contratação direta e de seus termos aditivos, deverá ser exigida a prova de regularidade do interessado com a Fazenda do Estado da Bahia, ou o compromisso de sua regularização e sua efetiva realização, como condição para celebração do contrato”*.

Art. 72, VI – “razão da escolha do contratado;”

Tal obrigação resulta do dever imposto à Administração de motivar suas decisões.

Especificamente em contratações como a ora estudada, a razão da escolha do contratada deverá ser procedida no **parecer técnico** exarado pela Administração evidenciando, com lastro em documentação hábil e idônea, a satisfação dos requisitos. No caso ora posto em tela, não houve juntada do citado parecer técnico, o que precisa ser sanado.

Verifica-se nos autos o Parecer Técnico SETRE (SEI nº 00114795766) onde consta um arrazoado acerca da escolha da Contratada, porém, necessário, ainda, que



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

seja demonstrada, comparativamente, a escolha da Cooperativa/Associação em detrimento das outras existentes, apontando a fundamentação para a eleição especificamente desta.

Art. 72, VIII – “autorização da autoridade competente.”

Faz-se necessário, por certo, que a autoridade máxima da Pasta Consulente proceda com a necessária autorização para a contratação direta pretendida, **o que deve ser acostado aos autos.**

Art. 72, parágrafo único – “O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”

Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021, *“o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”*

O sítio eletrônico oficial, por sua vez, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como *“sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades”*.

Importante pontuar quanto à publicação do aviso de contratação direta e do respectivo contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (art. 174, §2º, incs. II e V, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Sobre o tema, observe-se, ainda, o recente **Decreto Estadual nº 23.771/2025**, *in verbis*:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

“Art. 4º - O Portal Comprasnet.BA contemplará:

(...)

II - as divulgações pertinentes ao procedimento da contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade, em especial:

a) o aviso da intenção de contratação direta, por dispensa de licitação, nas hipóteses previstas neste Decreto;

b) o resumo do ato de autorização da contratação direta;

III - o extrato do instrumento de contratação, observado, no caso de obras, o disposto no § 3º do art. 94 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

(...)

Art. 9º - Na hipótese de imposição legal, regulamentar ou convencional, de divulgação ou publicação no PNCP, enquanto não forem disponibilizadas no referido portal as funcionalidades que possibilitem a sua realização, a divulgação ou publicação, com a manutenção do inteiro teor, deverá ser feita no Portal Comprasnet.BA, seguida de publicação de extrato no Diário Oficial do Estado.”

Assim, **todos os requisitos previstos nos incisos do art. 72, devem compor a instrução do processo nos termos ora delineados.**

Quanto à **minuta de contrato**, a SETRE deve utilizar o modelo de Minuta de Contrato, versão atual, disponibilizado no sítio eletrônico desta Procuradoria Geral do Estado – PGE, acessível pelo seguinte caminho:

“Orientações Jurídicas” → “Repositório da Lei Federal nº 14.133/2021 e Lei 14.634/2023” → “Minutas de Editais, Termos e Modelos” → “Modelos (Não dispensam a Manifestação Jurídica)” → “Área de Licitações e Contratos (versões conforme OS PA nº 17/2025)” → “Modelos de Minutas de Contratos” → “Minuta de Contrato”

Atente-se, a SETRE, para utilização do modelo mais atualizado, devendo ser adotada a versão conforme OS PA nº 17/2025 ou a que vier a lhe substituir.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Devem ser promovidas as adaptações e intervenções neles indicadas relativamente ao caso concreto, PRESERVANDO SEUS TÓPICOS, bem como, observando-se as orientações das “Notas”:

“Notas:

1. Este modelo de minuta de contrato é um modelo híbrido que abrange opções de texto para aquisições, serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra e obras e serviços de engenharia, devendo ser excluídas as opções que não correspondam à categoria do objeto do contrato.
2. Quando houver opções de texto em vermelho, deverá ser excluída a que não for utilizada. Se as opções forem apresentadas em parênteses “()”, deverá ser assinalada a alternativa escolhida “(X)”.
3. Nos espaços (...) destinados ao preenchimento de informações, as inclusões devem estar restritas ao tema tratado e não podem conflitar com outras disposições da minuta.
4. As “Notas” contêm orientações para a elaboração do TR/Habilitação, devendo ser excluídas na versão que for levada a publicação.
5. O responsável pela licitação deverá: preencher as informações específicas do objeto da licitação e assinalar, quando houver, as opções a serem aplicadas.
6. O arquivo utilizado para a elaboração da minuta do contrato deverá contemplar a versão utilizada e a data do download.”

Ademais, deve ser incluída cláusula no sentido de que é obrigação da contratada a utilização de “equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública, assegurando-se condições apropriadas de saúde pública, preservando a integridade física dos trabalhadores” (art. 75, IV, “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021).

V - CONCLUSÃO

Face o exposto, desde que atendidas as recomendações mencionadas neste opinativo, notadamente a complementação da instrução processual, **é possível a contratação direta pretendida.**

Considerando a **multiplicidade de demandas idênticas**⁷, qual seja possibilidade de contratação direta dos serviços de “coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as

⁷ Encontram-se em análise com a subscritor: e-PA nº 2025.6.01.00003253 (SEI nº 021.2129.2025.0002839-43); e-PA nº 2025.6.01.00003270 (SEI nº 021.2129.2025.0002948-05); e-PA nº 2025.6.01.00003277 (SEI nº 021.2129.2025.0002950-11); e-PA nº 2025.6.01.00003272 (SEI nº 021.2129.2025.0002887-41); e-PA nº 2025.6.01.00003318 (SEI nº 021.2129.2025.0002792-45)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

normas técnicas, ambientais e de saúde pública” (art. 75. IV, “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021), visando a racionalização da demanda, **sugere-se a avaliação de conferir caráter uniforme⁸ ao presente opinativo** para que a Administração, mediante atendimento às recomendações alinhadas neste opinativo, **utilização do Checklist**, realize as referidas contratações diretas sob sua responsabilidade, dispensando a remessa para análise desta Procuradoria.

À Ilustre Assistente deste Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, Dra. Mariana Cavalcante Tannus Freitas.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 12 DE JUNHO DE 2025.

Cristiane de Araujo Goes Magalhaes

Procuradora do Estado

⁸ **Decreto Estadual nº 11.737/2009:** Art. 9º - Cabe ao Procurador Chefe, ao receber o procedimento na forma do artigo anterior: 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;

Decreto Estadual nº 11.738/2009: 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;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ANEXO - *CHECK LIST* – ELEMENTOS INSTRUTÓRIOS

ITENS PARA VERIFICAÇÃO	SIM/NÃO ou N/A ⁹	OBSERVAÇÕES
1. Demonstração do enquadramento no art. 75, IV, “j”, da Lei Federal nº 14.133/2021		
a) o objeto pretendido pela Administração deve ser serviço de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, nas áreas de coleta seletiva de lixo;	SIM	DFD (SEI nº 00114787164)
b) o contratado deve ser associação ou cooperativa de catadores de materiais recicláveis;	SIM	Ata/Estatuto (SEI nº 0114873922)
c) as organizações devem ser formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda; e	NÃO	Demonstração pendente
d) deverão ser utilizados equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública, assegurando-se condições apropriadas de saúde pública, preservando a integridade física dos trabalhadores.	SEI nº 00114788057	ETP inicia da demonstração, necessário que o TR complemente o requisito, vide recomendações no Opinativo
2. Solicitação do setor competente para a aquisição do bem ou para a contratação do serviço de que necessita a Administração, devidamente motivada	SIM	DFD (SEI nº 00114787164)
3. Demonstração de compatibilidade com o plano de contratações anual, se existente	N/A	Não existente, ver recomendações no Opinativo
4. Descrição da necessidade da contratação fundamentada em Estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido	SEI nº 00114788057	ETP requer ajustes vide recomendações no Opinativo
5. Definição do objeto para o atendimento da necessidade por meio de Termo de Referência - TR	SEI nº 00114789943	TR requer ajustes vide recomendações no Opinativo
5.1. Utilização do modelo de TR atualizado disponibilizado no sítio eletrônico da PGE	NÃO	Deve ser utilizada a versão atual, vide recomendações no Opinativo
6. Orçamento estimado com as composições dos preços utilizados para sua formação	SEI nº 00115211594	Pendente Parecer Técnico e o Mapa de Cotação requer ajustes

⁹ SIM = atendido / NÃO = não atendido / N/A = não aplicável



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

		vide recomendações no Opinativo
6.1. Atendimento às regras de contingenciamento de despesas vigentes	NÃO	Demonstração pendente
6.2. Declaração do Ordenador de Despesas, adequação LOA e compatibilidade com PPA e LDO	SIM	SEI nºs 00115313460 e 00115314110
6.3. Requisição do Serviço ou a Requisição de Material, bem como os demais documentos correlatos, a exemplo do Relatório SRD	NÃO	Documentos pendentes
7. Parecer jurídico		O presente opinativo
8. Da comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária		Demonstração pendente
9. Da razão da escolha do contratado	SEI nº 00114795766	Parecer Técnico requer ajustes vide recomendações no Opinativo
10. Autorização da autoridade competente	NÃO	Documento pendente
11. Divulgação da contratação direta		Providência a ser adotada oportunamente.
12. Minuta de contrato	SEI nº 00114883535	Minuta do Contrato requer ajustes vide recomendações no Opinativo
12.1. Utilização do modelo de minuta de contrato atualizado disponibilizado no sítio eletrônico da PGE	NÃO	Deve ser utilizada a versão atual, vide recomendações no Opinativo

À Ilustre Assistente deste Núcleo de Licitações e Contratos – NLC, Dra.
Mariana Cavalcante Tannus Freitas.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 12 DE JUNHO DE 2025

**Cristiane de Araujo Goes Magalhaes
Procuradora do Estado**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO