



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.4.01.00001985

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.9280.2024.0145444-99

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A): 'SESAB - Secretaria da Saúde'

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-025-2025

Acolho, com as ressalvas materializadas no presente despacho, o Parecer nº PA-NSESAB-205-2025, da lavra da i. Procuradora Mariana Caribé de Almeida, secundado pelo Despacho nº PA-NSESAB-174-2025, subscrito pelo i. Procurador Assistente Adriano Ferreira da Silva, que apresentaram as orientações que devem ser seguidas pela Secretaria da Saúde na formulação do procedimento licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar preparada no Hospital Geral de Guanambi – HGG.

Nesse sentido, faço ressalva quanto à obrigatoriedade do provisionamento de encargos trabalhistas previsto na Lei nº 12.949/2014 e no Decreto nº 15.219/2014, sendo possível a sua utilização mediante análise de risco, considerando os seguintes aspectos:

A Lei nº 12.949/2014 estabelece, como hipótese de sua incidência, os contratos de terceirização que envolvam mão de obra residente nas dependências do contratante, tendo o Decreto nº 15.219/2014 definido, em seu artigo 2º, inc. I, como mão de obra residente nas dependências da contratante os *"empregados da contratada vinculados aos **postos de serviços** constantes dos contratos de prestação de serviços terceirizados no âmbito das Instituições e Poderes Públicos do Estado da Bahia"* (g.n.).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Como cedição, a contratação de serviços terceirizados por postos de serviços, em oposição a unidade de medida por resultado, estava prevista no Decreto nº 12.366/2010 (art. 7º), que disciplinava a contratação e o acompanhamento dos serviços terceirizados, necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

É possível afirmar que, até então, havia núcleo de certeza quanto ao provisionamento, consistente nos postos de serviços das contratações de serviços terceirizados, cuja caracterização era feita por instruções específicas editadas pela SAEB.

Com o advento da nova lei de licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), a contratação de serviços com o emprego de mão de obra passou a contar, para além da distinção entre o regime de dedicação exclusiva de mão de obra e o de predominância de mão de obra, com diversos dispositivos legais direcionados ao cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado.

Com efeito, conquanto a lei tenha mantido a cláusula de não responsabilização da Administração pela inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais (art. 121, caput, e §1º), estipulou, para as contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, e para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a possibilidade de a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, “III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada” (art. 121, III).

Observe-se que para o diploma federal, para efeito de provisionamento, é indiferente que a contratação se dê por postos de serviço, uma vez que exige serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, e que a medida se destine a assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado.

Assim, a interpretação sistemática da Lei nº 12.949/2014 com o disposto no art. 121 da Lei federal nº 14.133/2021, permite concluir pela possibilidade de ampliação de sua hipótese de incidência aos contratos de terceirização não necessariamente categorizados em postos de serviço.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por outras palavras, é possível sustentar que a terceirização outrora constante do Decreto nº 12.366/2010, e, agora, de seu sucedâneo, o Decreto nº 22.836/2024, continuam objeto do provisionamento, independentemente de se tratar de postos de serviços, mas que não o esgota, razão por que outras formas de terceirização poderão se sujeitar ao regime previsto na Lei nº 12.949/2014.

Nesse contexto, o núcleo de certeza quanto ao provisionamento, em face da nova legislação federal com interpretação sistemática com a Lei Estadual n. 12.949/2014, respeita ao serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que reclame a adoção de medida destinada a assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, cautela que se coaduna com a atribuição legal de responsabilidade prevista no §2º do art. 121 da Lei n. 14.133/2021

Não é demais situar, outrossim, que a Lei Federal nº 14.133/2021, erigiu a análise de riscos que possa comprometer a execução contratual como uma das considerações a serem observadas na fase preparatória (art. 18, X), determinando que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo (art. 169, caput e §1º), dispositivo que foi regulamentado, no âmbito do Estado da Bahia, pelo Decreto nº 23.356/2025.

Antevejo, dessa forma, que para além do núcleo de certeza quanto ao provisionamento acima cogitado, poderá haver situações que também o justifiquem, em face dos riscos que possam ser divisados, para cuja identificação e caracterização deverão ser manejados os instrumentos do Decreto nº 23.356/2025.

Volvendo ao caso dos autos, observo que se trata da prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, com componente laboral agregado, o que não se confunde com a contratação da prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, estando excluído, portanto, do núcleo de certeza da exigência do provisionamento acima descrito.

Nessa hipótese, a exigência do provisionamento demandaria a análise de riscos na forma descrita no Decreto nº 23.356/2025, sem o que não é possível justificar a inserção automática no instrumento convocatório.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, as inclusões nesse sentido constantes do Termo de Referência/Habilitação (TR/Habilitação) e demais componentes do edital (cite-se, por todos, o subitem 4.6.2.1.21) devem ser excluídas.

No que se refere à introdução de salvaguardas adicionais pretendidas, não vislumbro óbice, no presente caso, de ampliação do escopo das garantias exigidas e, também, de exigência de comprovação do cumprimento das verbas trabalhistas e previdenciárias como condição para o pagamento das faturas, medida que se alinha às diretrizes de responsabilidade administrativa e proteção dos direitos dos trabalhadores envolvidos na execução contratual.

Considerando a existência de outros expedientes da mesma natureza, referentes a contratações de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar preparada no interior da unidade, confiro, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Regimento aprovado pelo Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009, caráter uniforme ao Parecer nº PA-NSESAB-205-2025, **com ressalva de exigência obrigatória de provisionamento, que poderá ser prevista mediante prévia avaliação de risco pela Administração.**

Registro, no entanto, que caberá aos setores técnicos competentes da Secretaria a integral responsabilidade pelo atendimento de absolutamente todos os requisitos e recomendações consignados no Parecer Uniforme nº PA-NLC-823/2023, que trata da fase interna dos processos licitatórios e, também, o cumprimento das providências indicadas nos Pareceres nºs PA-NSESAB-110-2025 e PA-NSESAB-205-2025, com integral demonstração da correta instrução processual.

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis, inclusive para dar ciência à Exma. Procuradora Geral do Estado.

À SESAB, para ciência e adoção das providências pertinentes.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 28 DE JULHO DE 2025

**Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.4.01.00001985

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.9280.2024.0145444-99

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A): 'SESAB - Secretaria da Saúde'

DESPACHO Nº PA-NSESAB-174-2025

Acompanho, por seus próprios fundamentos, o **Parecer PA-NSESAB-205-2025**, da lavra da competente Dra. Mariana Caribé de Almeida, que examinou, mais uma vez, o processo licitatório que objetiva a contratação de empresa especializada na *prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar preparada na dependência do Hospital Geral de Guanambi – HGG*, apresentando, de forma técnica e fundamentada, apontamentos em relação à adequação do Termo de Referência (TR) à legislação aplicável, notadamente a Lei Federal nº 14.133/2021 e o Decreto Estadual nº 22.855/2024, bem como às recomendações para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, trabalhistas e previdenciárias.

Considerando que existem vários processos idênticos na SESAB, e objetivando otimizar o trabalho no NSESAB, também acompanho a i. Parecerista no que diz respeito à viabilidade de uniformização do entendimento encampado, que deve, todavia, se limitar ao fornecimento de alimentação hospitalar preparada na unidade.

À d. Chefia, para deliberar sobre o pedido de atribuição de caráter uniforme.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 15 DE JULHO DE 2025



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Adriano Ferreira da Silva
Procurador Assistente



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.4.01.00001985

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.9280.2024.0145444-99

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A): 'SESAB - Secretaria da Saúde'

PARECER Nº PA-NSESAB-205-2025

LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 - PREGÃO. CONTRATAÇÃO DELEGADA. Contratação de empresa para prestação de serviços de fornecimento de alimentação preparada em Unidade de Saúde. Hospital Geral De Guanambi – HGG. Adequação do Termo de Referência e da Minuta Contratual à sistemática definida pela Ordem de Serviço PA nº 017/2025. Inserção de cláusulas relativas à garantia contratual e à fiscalização das obrigações trabalhistas. Composição detalhada de custos. Dimensionamento da mão de obra. Lote único. Justificativa técnica. Necessidade de observância ao Decreto estadual nº 22.885/2024. Possibilidade de deflagração da fase externa do certame, desde que observadas as orientações constantes deste parecer. Solicitação de atribuição de efeito uniforme ao pronunciamento. Necessidade de submissão dos autos aos escalões superiores.

I. RELATÓRIO



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Retornam os presentes autos a este NSESAB, após a prolação do Parecer PA-NSESAB-110-2025 (00112381079) e do Despacho PA-NSESAB-146-2025 (00115964433), relativo ao exame da fase interna do procedimento licitatório a ser deflagrado sob a modalidade Pregão Eletrônico tendo como objeto a *“Contratação de empresa para prestação de serviços de fornecimento de alimentação preparada na dependência do Hospital Geral de Guanambi - HGG”* (item 6 da Minuta de Edital - 00111090246), no valor total estimado de R\$13.162.168,50 (treze milhões, cento e sessenta e dois mil, cento e sessenta e oito reais e cinquenta centavos), consoante Declaração do Ordenador da Despesa (DOD) (00107102746).

Conforme já consignado no Despacho PA-NSESAB-146-2025, à época da emissão do Opinativo PA-NSESAB-110-2025, registramos que deveria a SESAB adotar a Modelo de Termo de Referência/Habilitação – Aquisições de bens – Serviços SEM dedicação exclusiva de mão de obra – Obras e serviços de engenharia – versão híbrida (atualizado), com as adaptações necessárias ao caso concreto.

Em decorrência da orientação supra, fora realizada, em 27 de maio de 2025, reunião de trabalho entre a Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE/BA) e a Secretaria do Estado da Bahia (SESAB), ficando aventado o alinhamento da nova estruturação do termo de referência e contrato, objetivando a confecção de parecer uniforme em relação aos serviços de fornecimento de alimentação preparada nas dependências de Unidades de Saúde sob gestão direta do Estado.

Ainda do Despacho PA-NSESAB-146-2025 (00115964433), fora apontado que *“neste interim, nos autos do processo e-PA 2025.5.01.00002872 (SEI 006.0419.2025.0031001-18), em face do Parecer PA-NLC-262-2025 e do Despacho PA-177-2025 da i. procuradora, no exercício da assistência, Cristiane de Araujo Góes Magalhães, foram apresentados os componentes da **Parte Invariável** e da **Parte Variável** do edital, segundo a sistemática definida pela Ordem de Serviço PA nº 017/2025 desta Procuradoria Administrativa”*.

Nesse cenário, apontamos, oportunamente, que o edital será composto de: **(I) Parte Invariável** - a) Preâmbulo, b) Rito Procedimental, c) Formulários de Documentos, d) Seção do Sistema de Registro de Preços - SRP: 1. Especificações do SRP e 2. Minuta da Ata de Registro de Preços; e **(II) Parte Variável** - a) Termo de Referência e Habilitação (TR/Habilitação) e b) Minuta de Contrato).



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Diante, da necessidade de adaptação do Termo de Referência e Habilitação (TR/Habilitação) e da Minuta de Contrato a partir da montagem dos componentes da Parte Invariável e da Parte Variável segundo a OS PA nº 017/2025, retornamos os autos à SESAB para as devidas providências.

Por ora, adentra o processo neste Núcleo Setorial de Licitações e Contratos com a juntada de Minuta de Edital (00116237426), bem como de “*Termo de Referência (evento nº 00116050747) e da Minuta de Contrato (evento nº 00116213054), nos moldes exigidos*” (00116185163).

É o que basta relatar. Opinamos.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Considerações iniciais

À luz do artigo 140 da Constituição do Estado da Bahia e do art. 2º, inc. I da Lei Complementar estadual nº 34/2009 (Lei Orgânica da PGE), o presente opinativo materializa manifestação sob o enfoque exclusivamente jurídico, não competindo, assim, a este Órgão, no exercício dessa atividade, adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos e respectivas escolhas¹, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse sentido, o pronunciamento jurídico não possui caráter vinculativo, competindo à autoridade assessorada avaliar a real dimensão de risco e a necessidade de se adotar, ou não, a(s) precaução(ões) recomendada(s), de modo que o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos promovidos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

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



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Além disso, a presunção, no particular, é de que as informações e especificações contidas no processo referido em epígrafe tenham sido regularmente aferidas e determinadas pelo(s) setor(es) legalmente competente(s) da Consulente, com base em parâmetros técnicos objetivos dirigidos à melhor consecução do interesse público.

II.2. Do mérito processual

Conforme já sinalizado, por ora, trata-se do exame do Termo de Referência (00116050747), confeccionado segundo a sistemática definida pela Ordem de Serviço PA nº 017/2025 desta Procuradoria Administrativa, tendo como objeto a *“prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar preparada na dependência do Hospital Geral de Guanambi – HGG”* (item 1.1 do TR).

Por sua vez, do teor do despacho constante do evento 00116185163, oriundo da Coordenação de Gestão de Contratos/Serviços – Diretoria de Gestão de Contratos da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB/DG/DCG/CGC-SERVIÇO), depreende-se, em especial, que a CGC/SESAB:

- (i) promoveu a adequação do Termo de Referência e da Minuta Contratual, em conformidade com as recomendações formuladas;
- (ii) destacou em amarelo, na minuta do Termo de Referência, os trechos que refletem os pontos debatidos durante a reunião realizada entre a PGE e a SESAB;
- (iii) realizou marcações que evidenciam as adaptações introduzidas no Termo de Referência, tomando por base a minuta contratual híbrida (sem dedicação exclusiva de mão de obra), adaptada às especificidades do objeto, com a inclusão de cláusulas usualmente empregadas pelo Órgão em modelos com dedicação exclusiva, notadamente aquelas atinentes às garantias voltadas ao cumprimento das obrigações trabalhistas;
- (iv) ao final, encaminhou os autos à CEAC, com a sugestão de que, após a juntada do edital e respectivos anexos, o expediente fosse remetido à PGE, a fim de que seja exarado parecer jurídico uniforme.

Diante do exposto, a presente análise limitar-se-á, *a priori*, aos trechos que foram objeto de modificações pela SESAB, uma vez que, conforme já assinalado, as demais cláusulas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

encontram-se em conformidade com as Minutas de Termo de Referência e de Contrato previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria Administrativa (OS PA nº 017/2025). Vejamos:

1 – No que se refere ao subitem 1.1 (descrição do objeto a ser contratado), observa-se que a Administração consolidou, em um único lote (item 1.1 c/c anexo referente ao modelo de proposta de preço da minuta de edital), a prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar, incluindo dieta enteral.

Ressalte-se que a adoção de lote único na licitação em tela — cujo objeto compreende, repita-se, o preparo das refeições nas dependências da Unidade de Saúde (HGG), abrangendo todas as etapas envolvidas na produção e distribuição das refeições, **INCLUINDO DIETA ENTERAL -, deverá, necessariamente, ser respaldada em minucioso parecer técnico, através da demonstração da vantajosidade da escolha administrativa** eleita com base em critérios técnicos (não jurídicos), nos termos do art. 47 da Lei nº 14.133/2021.

Chama-se atenção, ademais, que a possibilidade de parcelamento da contratação, o qual, segundo a prescrição legal, além de interferir na decisão pelo estabelecimento de margem de preferência na licitação (art. 26, §5º, inc. II, da Lei federal nº 14.133/2021), foi erigido à condição de princípio, seja para compras (art. 40, inc. V, b, da Lei federal nº 14.133/2021), seja para serviços (art. 47, caput, inc. II da Lei federal nº 14.133/2021).

2 – No subitem 1.2 do TR, segundo o qual “*O prazo de vigência do Contrato é de 12 (doze) meses, a contar da data da (x) assinatura do Contrato () subscrição da Autorização de Fornecimento de Material – AFM (x) subscrição da Autorização de Prestação de Serviços – APS, prorrogável até atingir o limite de 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei Federal nº 14.133/2021*”, **deverá a Administração eleger apenas uma das opções ofertadas** (está equivocada a marcação de dois marcos temporais iniciais para o ajuste).

3 – Do subitem 4.6.2 - Garantia da contratação e de alguns subitens do item 6 - Modelo de Gestão do Contrato (a exemplo dos subitens 6.10.1; 6.10.1.1.1; 6.10.1.2; 6.10.1.3; 6.10.1.4; 6.10.1.5; 6.10.2; 6.10.5; 6.10.9; 6.10.16)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A SESAB, no tópico do Termo de Referência/TR referente às garantias da contratação, inseriu, após o subitem 4.6.2.1.17, previsões não contempladas no Modelo de TR ofertado no site da PGE/BA. Vejamos:

“4.6.2.1.18 A modalidade seguro garantia somente será aceita se, observada a legislação que rege a matéria, contemplar o pagamento de:

a) prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas, inclusive débitos trabalhistas e previdenciários, multas, prejuízos e indenizações decorrentes de inadimplemento, independentemente de outras cominações legais;

b) obrigações de todo o período contratual, inclusive o cumprimento das obrigações trabalhistas nelas incluídas as verbas rescisórias devidas aos empregados da contratada vinculados à prestação de serviços, devendo ser renovada a cada prorrogação;

c) multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada.

4.6.2.1.19 A garantia assegurará, qualquer que seja a modalidade escolhida, o pagamento de:

a) prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do contrato e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas, inclusive débitos trabalhistas e previdenciários, multas, prejuízos e indenizações decorrentes de inadimplemento, independentemente de outras cominações legais;

b) obrigações de todo o período contratual, inclusive o cumprimento das obrigações trabalhistas nelas incluídas as verbas rescisórias devidas aos empregados da contratada vinculados à prestação de serviços, devendo ser renovada a cada prorrogação; e

c) multas moratórias e punitivas aplicadas pela Administração à contratada.

4.6.2.1.20 Não havendo comprovação do pagamento dos débitos trabalhistas e previdenciários em até 30 (trinta) dias após o término do contrato, a garantia poderá ser utilizada para o pagamento diretamente pela Administração.

4.6.2.1.21 Além da exigência da garantia da contratação de que trata o subitem anterior, a Administração, para assegurar o efetivo cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias concernentes aos empregados da contratada, sem prejuízo de outras medidas com esse mesmo objetivo:

a) condicionará o pagamento da contratada à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas e previdenciárias vencidas relativas ao contrato;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

b) realizará o provisionamento de valores para garantir os pagamentos dos débitos trabalhistas e previdenciários relativos ao contrato, na forma da legislação específica”.

Embora o Modelo de Minuta de Termo de Referência para contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme previsto na Ordem de Serviço PA nº 017/2025, ainda se encontre em fase de elaboração, observa-se que as cláusulas acima transcritas foram extraídas pela SESAB da minuta de TR outra utilizada — atualmente nominada de “descontinuada”² — para contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, ainda disponíveis no sítio eletrônico da PGE.

Em reunião de trabalho realizada entre a PGE e a SESAB, conforme já pontuado no relatório processual supra, a DLC/SESAB informou, no particular, em relação aos empregados vinculados aos contratos de prestação de serviço de fornecimento de refeição hospitalar dentro das Unidades de Saúde, em especial, o que segue:

- (i) Os serviços são prestados dentro da Unidade de Saúde;
- (ii) O quadro de pessoal não é remanejado para outros contratos;
- (iii) A despeito de não se tratar de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos, regulamentado pelo Decreto estadual nº 22.836/2025³, os obreiros vinculados aos contratos prestam os serviços de forma exclusiva à Unidade de Saúde;
- (iv) Os trabalhadores possuem controle de horário, uniformes padronizados, autorizações pessoais para o acesso à repartição pública, dentre outros;
- (v) Existe a necessidade de verificação mensal e final, pela SESAB, do adimplemento dos encargos trabalhistas pela Contratada.

² <https://www.pge.ba.gov.br/repositorio-da-lei-federal-no-14-133-2021-e-lei-no-14-634-2023/minutas-de-editais-termos-e-modelos/>

³ DECRETO Nº 22.836 DE 23 DE MAIO DE 2024 - Estabelece normas atinentes à contratação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, necessários ao funcionamento das atividades básicas de caráter geral dos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Por sua vez, segundo item 4.6.2.1.21 do TR, a Administração exigirá a comprovação das obrigações trabalhistas e previdenciárias concernentes aos empregados da contratada; o Órgão condicionará o pagamento da contratada à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas e previdenciárias vencidas relativas ao contrato; a SESAB realizará o provisionamento de valores para garantir os pagamentos dos débitos trabalhistas e previdenciários referentes ao contrato.

Nos parece que o objeto sob exame, considerando os relatos da Administração e o histórico dos contratos anteriormente celebrados para prestação de serviços de fornecimento de alimentação hospitalar nas Unidades de Saúde Estaduais, exige a adoção das cautelas propostas pela SESAB.

Tais providências – a exemplo da exigência de comprovação mensal do adimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, do provisionamento de valores para quitação de encargos e a ampliação do escopo das garantias contratuais – mostram-se compatíveis com o risco jurídico envolvido, diante da presença de mão de obra dedicada de forma contínua à execução do contrato, ainda que não se configure, formalmente, regime de dedicação exclusiva disciplinado pelo Decreto estadual nº 22.836/2025.

A experiência da Administração, conforme relatado nos autos, demonstra que os trabalhadores alocados nesses contratos atuam com vínculo muito próximo ao modelo de dedicação exclusiva, a saber: **(a)** exercem suas atividades exclusivamente nas dependências da Unidade de Saúde; **(b)** se vinculam apenas ao contrato em curso na Unidade de Saúde; e **(c)** possuem controle de ponto, uso de uniformes padronizados, autorização de acesso individualizada, entre outros elementos que evidenciam certo grau de subordinação organizacional à rotina da contratante.

Assim, diante do quanto relatado pela SESAB, nos parece que, efetivamente, tal contexto impõe à Administração o dever de adotar mecanismos adicionais de controle e fiscalização, a fim de mitigar riscos de responsabilização do Estado por eventuais débitos trabalhistas ou previdenciários.

Dessa forma, considera-se pertinente a incorporação das cláusulas propostas no Termo de Referência, na medida em que visam, repita-se, proteger o erário de eventual responsabilização.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Considerando que a execução contratual, conforme informado, pressupõe, entre outros insumos, a alocação constante de mão de obra, recomenda-se que o edital exija, no momento da apresentação da proposta de preços, a apresentação de planilha de composição detalhada de custos. Para tanto, tal planilha deverá contemplar, de forma discriminada, os encargos trabalhistas e previdenciários incidentes, os percentuais destinados ao provisionamento (Lei estadual n. 12.949/2014), bem como as disposições constantes da norma coletiva aplicável à categoria profissional envolvida.

Se extraí, inclusive, do Anexo V da Minuta de Edital (fls.66 do evento 00116050747), o quadro de dimensionamento de pessoal, devendo, conforme já apontado, ser exigido do licitante a apresentação de planilha específica de composição contendo todos os elementos formadores do preço, tendo em mira, repise-se, a aferição da viabilidade econômica da proposta e a adequada fiscalização da execução contratual, no particular em relação ao insumo “mão de obra”.

Registre-se, ademais, que a aferição da adequação da estimativa de preços é confiada à unidade solicitante, competindo-nos registrar que sua correição é essencial, não somente para definir, objetivamente, os limites de participação no certame, como também para orientar o agente de contratação acerca da inexecuibilidade/superfaturamento do preço. A questão relativa à metodologia a ser aplicada para aferição da compatibilidade dos valores estimados da contratação com os praticados no mercado afigura-se matéria eminentemente técnica, não se incluindo entre o plexo de competências desta PGE.

4 – No subitem 5.1.1.1.1, a saber: “O prazo de execução do objeto será de até 30 (trinta) dias a contar da data (X) da assinatura do Contrato (X) da subscrição da Autorização de Prestação de Serviços – APS”, deverá a Administração eleger apenas uma das opções ofertadas (está equivocada a marcação de dois marcos temporais iniciais para o ajuste).

5 – No item 6 - MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO – a Administração inseriu algumas cláusulas no TR, todas destacadas em amarelo, conforme afirmado. Vejamos:

“6.7 A contratada deverá designar, de sua estrutura administrativa, um preposto permanentemente responsável pela perfeita execução dos serviços, inclusive para atendimento de emergência, visando à prestação contínua e ininterrupta dos serviços.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6.8 O órgão ou entidade poderá convocar representante da contratada para adoção de providências que devam ser cumpridas de imediato.

6.9 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada pelo(s) fiscal(is) do contrato, ou pelos respectivos substitutos (art. 117, caput, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

6.10 Compete ao(s) fiscal(is) do contrato ou ao(s) seu(s) substituto(s):

- a) anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à sua execução, com a descrição do que for necessário para a regularização das faltas, atrasos ou dos defeitos observados;*
- b) emitir notificações para a correção da execução do contrato, determinando prazo para a correção, quando identificar qualquer inexatidão ou irregularidade;*
- c) emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;*
- d) informar ao gestor do contrato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem sua competência, para que adote as medidas necessárias e saneadoras, se for o caso;*
- e) comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;*
- f) fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração, com a conferência das notas fiscais e das documentações exigidas para o pagamento e, após o ateste, que certifica o recebimento provisório, encaminhar ao gestor de contrato para ratificação;*
- g) comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, data(s) do término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à tempestiva renovação ou prorrogação contratual;*
- h) verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, acompanhar o empenho, o pagamento, as garantias, as glosas e a formalização de apostilamento e termos aditivos, solicitando quaisquer documentos comprobatórios pertinentes, caso necessário;*
- i) atuar tempestivamente na solução do problema, caso ocorram descumprimento das obrigações contratuais, reportando o fato ao gestor do contrato para que adote as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;*



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

j) apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação quantitativa e qualitativa da prestação dos serviços realizada, recolhendo a sua assinatura para fins de comprovação de sua ciência;

k) manifestar-se conclusivamente sobre eventual justificativa da contratada para a prestação do serviço com menor nível de conformidade, que somente poderá ser aceita se comprovada a excepcionalidade da ocorrência, resultante exclusivamente de fatores imprevisíveis e alheios ao controle do prestador do serviço.

6.10.1 *Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais exigir-se-á da contratada regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dentre outras, as comprovações que seguem relativamente aos empregados envolvidos na prestação do serviço contratado.*

6.10.1.1 *No primeiro mês da prestação dos serviços:*

a) indicação do(s) responsável(is) técnico(s) pela execução dos serviços, quando for o caso;

b) dados da conta corrente da contratada;

6.10.1.1.1 *Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados no subitem anterior deverão ser apresentados ao Contratante.*

6.10.1.2 *Até o dia 30 (trinta) do mês seguinte ao da prestação dos serviços, quando não for possível a verificação da regularidade no Cadastro de Fornecedores do Estado da Bahia - CAF:*

a) Certidão de regularidade relativa à Seguridade Social

b) Certidão conjunta relativa aos tributos federais e à Dívida Ativa da União;

c) Certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede da contratada;

d) Certidão de Regularidade do FGTS (CRF);

e) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

6.10.1.3 *Até o 15º (décimo quinto) dia do mês seguinte ao da prestação dos serviços e sempre que solicitado pelo Contratante:*

a) comprovante de quitação do INSS e das parcelas relativas ao FGTS;

b) cópia da folha de pagamento analítica;

c) cópias dos contracheques dos empregados e respectivos recibos de depósitos bancários;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

d) comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de convenção coletiva, acordo coletivo ou dissídio coletivo;

6.10.1.4 *No prazo de até 15 (quinze) dias após a extinção ou rescisão do(s) contrato(s) de trabalho:*

a) termos de rescisão dos contratos de trabalho, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria e respectivos comprovantes de quitação das parcelas devidas;

b) guias de recolhimento da contribuição previdenciária e das parcelas relativas ao FGTS, inclusive a multa rescisória de que tratam os §§1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.036, de 1990;

c) extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS do(s) empregado(s) dispensado(s);

d) comprovação da quitação da multa prevista no §8º do art. 477 da CLT ou outra estabelecida em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, no caso de atraso no pagamento das parcelas rescisórias;

e) comprovação da quitação das férias vencidas, caso não tenham sido fruídas e quitadas até a data da extinção ou rescisão do contrato de trabalho;

f) exames médicos demissionais do(s) empregado(s) dispensado(s).

6.10.1.5 *No prazo de até 15 (quinze) dias após findo o período concessivo, comprovante de fruição e quitação das férias.*

6.10.2 *A Administração deverá analisar a documentação referida no subitem 6.7.1 e em seus subitens no prazo de 15 (quinze) dias após o recebimento dos documentos, admitida a prorrogação motivada do prazo, por igual período.*

6.10.5 *Os documentos necessários à comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias poderão ser apresentados em original ou por cópia, observado os termos da Lei nº 13.726, de 2018.*

6.10.9 *Caso não seja apresentada a documentação comprobatória do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, o Contratante comunicará o fato à contratada e reterá o pagamento da fatura mensal, em valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada.*

6.10.16 *O descumprimento das obrigações, inclusive trabalhistas e previdenciárias, ou a não manutenção das condições de habilitação pela contratada poderá dar ensejo à rescisão contratual, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6.13 Sem prejuízo das obrigações de que tratam os demais subitens deste item 6, o fiscal do contrato deverá verificar a manutenção das condições de habilitação exigidas no edital e identificar possível razão que, nos termos dos §§4º e 5º do art. 156 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e art. 48 da Lei nº 14.634, de 2023, impeça a contratada de licitar e contratar.

6.14 Compete ao gestor do contrato ou ao seu substituto:

- a) acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato, de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas, e informar à autoridade superior àquelas que ultrapassarem a sua competência;*
- b) coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução, a exemplo da ordem de serviço, do registro de ocorrências, das alterações e das prorrogações contratuais, e elaborar relatório com vistas à verificação da necessidade de adequações do contrato para fins de atendimento da finalidade da administração;*
- c) acompanhar a manutenção das condições de habilitação da contratada, para fins de empenho de despesa e pagamento, considerando, como marco final da respectiva comprovação, a data de conclusão do recebimento definitivo, e anotar os problemas que obstem o fluxo normal da liquidação e do pagamento da despesa no relatório de riscos eventuais;*
- d) coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos, entre outros;*
- e) emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelo(s) fiscal(is) quanto ao cumprimento de obrigações assumidas pela contratada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado nos indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, a constarem do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações;*
- f) adotar providências para a formalização de processo administrativo sancionatório para fins de aplicação de sanções;*
- g) enviar a documentação pertinente ao setor competente para a formalização dos procedimentos de liquidação e pagamento, no valor*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

dimensionado pela fiscalização e gestão nos termos contratualmente pactuados.

Conforme já registrado, as cláusulas acima objetivam resguardar a Administração quanto ao eventual inadimplemento contratual, buscando assegurar que a empresa contratada arque com os prejuízos decorrentes do descumprimento do objeto e das obrigações contratuais, inclusive no que se refere a débitos trabalhistas e previdenciários, abrangendo, ademais, verbas rescisórias devidas aos empregados vinculados à execução do contrato.

6 – No item 8.2.1.4 - Qualificação Técnica, recomendamos que a Administração utilize as cláusulas constantes no Modelo de TR (atualizado) disponível no *site* da PGE, conforme já reiteradamente pontuado, com a adaptação que o objeto a ser licitado requer.

Registre-se que a definição dos requisitos de qualificação técnica deve limitar-se às exigências estritamente necessárias à adequada execução do objeto, de modo a não comprometer o caráter competitivo do certame, tratando-se, contudo, de matéria de natureza eminentemente técnica, não abrangida pelo escopo das competências desta PGE.

7 - Da mesma forma, os conteúdos constantes do Anexo I (Especificações Técnicas e de Serviços), Anexo II (Cardápios), Anexo IV (Estimativa do Valor da Contratação) e Anexo V (Quadro de Dimensionamento de Pessoal) possuem natureza técnica não jurídica, alheios, portanto, ao âmbito de atuação desta NSESAB.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

(i) Ressalta-se a importância de que todas as cláusulas, tanto do Termo de Referência quanto da Minuta Contratual, estejam devidamente alinhadas, de modo a evitar divergências entre as regras estabelecidas em cada um dos instrumentos jurídicos (a exemplo do item 1.2 do TR).

(ii) Observa-se que diversos itens do Termo de Referência, a exemplo dos subitens 2.1 e 3.1, fazem remissão ao Estudo Técnico Preliminar (ETP). Nessas hipóteses, é essencial que a Administração assegure a compatibilidade e coerência do conteúdo do ETP com o Termo de Referência, considerando que as suas disposições passam a integrar, materialmente, este último instrumento.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

(iii) Deverá a Administração observar o conteúdo do **Decreto Estadual nº 22.885, de 20/06/24⁴**, no particular, em relação às atribuições do fiscal e do gestor do contrato e/ou seus substitutos (subitens 6.10 e subitem 6.14 do TR).

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez atendidas todas as orientações lançadas neste Parecer, poderá ser deflagrada a fase externa do certame, independentemente de novo pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado.

Por fim, elevamos o processo em epígrafe à Assistência deste NSESAB, com sugestão de posterior encaminhamento à Chefia da PA, para avaliação acerca da eventual possibilidade de atribuição de efeito uniforme ao Opinitivo ora confeccionado, conforme requerido no evento 00116185163.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 15 de julho de 2025.

MARIANA CARIBÉ DE ALMEIDA
Procuradora do Estado

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 15 DE JULHO DE 2025

Mariana Caribe de Almeida
Procuradora do Estado

⁴ Regulamenta o art. 21 da Lei nº 14.634/23, dispondo sobre as regras relativas à atuação e atribuições de agentes públicos, a composição e a competência de órgãos e comissões necessários ao desempenho das funções essenciais à execução das normas de licitações e contratos, no âmbito da Administração Pública Estadual



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO