



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004215

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8622.2024.0098372-66

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A):

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-038-2025

Acolho o Parecer nº PA-NSESAB-247-2025, da lavra da i. Procuradora Mariana Caribé de Almeida, secundado pelo Despacho nº PA-NSESAB-230-2025, 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 lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa), com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar), para o Hospital Geral Roberto Santos – HGRS.

Destaque-se que o parecer contempla orientações pertinentes à fase interna do procedimento licitatório, devendo ser complementada a instrução processual nos aspectos indicados, ao que se reitera a necessária observância de todas as recomendações consignadas no Parecer nº PA-NLC-828-2023. ao qual foi conferido caráter uniforme pelo Despacho de Qualificação nº PA-003-2024, disponibilizados no sítio eletrônico da PGE.

Deverão ser observadas, outrossim, medidas vocacionadas à comprovação do cumprimento das obrigações contratuais, trabalhistas e previdenciárias, observando-se, no que couber, as recomendações formuladas no Despacho de Qualificação nº PA-



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

025-2025, exarado no processo e-PA nº 2025.4.01.00001985 (SEI nº 019.9280.2024.0145444-99).

Em acréscimo, destaco que também deverá ser providenciada a divulgação do extrato do edital, com a disponibilização de seu inteiro teor, incluindo os anexos, no Portal Comprasnet.BA, *ex vi* do art. 4º, inc. I, alínea “a” do Decreto nº 23.771/2025.

Considerando a existência de outros expedientes da mesma natureza, referentes a **contratações de serviços de lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar)**, 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-247-2025.

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 nº PA-NLC-823/2023, que trata da fase interna dos processos licitatórios e, também, o cumprimento das providências indicadas no Parecer nº PA-NSESAB-247-2025, 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.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 25 DE SETEMBRO DE 2025



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004215

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8622.2024.0098372-66

ORIGEM: Secretaria da Saúde

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

DESPACHO Nº PA-NSESAB-230-2025

Acompanho, por seus próprios fundamentos, o **Parecer PA-NSESAB-247-2025**, da lavra da competente Dra. Mariana Caribé de Almeida, que examinou o processo licitatório que objetiva a contratação de empresa especializada na *prestação da prestação do serviço de lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) para o Hospital Geral Roberto Santos – HGRS*, 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 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.

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



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 12 DE SETEMBRO DE 2025

**Adriano Ferreira da Silva
Procurador Assistente**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004215

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8622.2024.0098372-66

ORIGEM: Secretaria da Saúde

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

PARECER Nº PA-NSESAB-247-2025

**LICITAÇÃO. CONSULTA SOBRE
PROCEDIMENTOS
LICITATÓRIOS EM GERAL. LEI
FEDERAL Nº 14.133/2021 - PREGÃO.
CONTRATAÇÃO DELEGADA.**

Contratação de empresa especializada na “prestação da prestação do serviço de lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) para o Hospital Geral Roberto Santos – HGRS serão executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”. Caracterização como serviço comum. Considerações sobre a fase interna. Necessidade de comprovação de vantajosidade do novo modelo de contratação. Precedente. Avaliação da adoção, no que couber, das diretrizes uniformizadas no Despacho de Qualificação PA-025-2025 (processo SEI 019.9280.2024.0145444-99). Recomendações a serem observadas. Necessidade de oitiva dos escalões superiores da PGE. Parecer conclusivo.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Vem o presente processo encaminhado a esta Procuradoria Geral do Estado com pedido de análise da fase interna do procedimento licitatório a ser deflagrado sob a modalidade Pregão Eletrônico tendo como objeto *“A prestação da prestação do serviço de lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) para o Hospital Geral Roberto Santos – HGRS serão executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste Termo de Referência”* (00111438663 – último adunado ao processo), pelo período de 12 (doze) meses (item 1.3 do Termo de Referência - (00111438663), no valor total estimado de *“R\$20.643.840,00 (vinte milhões, seiscentos e quarenta e três mil oitocentos e quarenta reais), conforme se extrai do evento nº 00111438869”* (00112229060).

Documento de Formalização da Demanda (DFD) (atualizado) e Estudo Técnico Preliminar (ETP) (atualizado) insertos nos eventos 00092091072 e 00112058091, respectivamente.

Justificativa para a contratação em comento, adunada através do ETP (00112058091).

Minuta de Edital encartada no evento 00118769110 e Análise de Risco adunada no evento 00105125550.

Por meio do evento 00111438869, Relatório Técnico 09/2025, oriundo da Coordenação de Contratos - Diretoria de Gestão de Contratos da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia - SESAB/DG/DCG/CC, nominado *“Assunto: Apuração do preço referencial para Licitação na Modalidade Pregão de serviço de Lavanderia Hospitalar para o Hospital Geral Roberto Santos - HGRS, nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”*, que aponta:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Com a finalidade de apurarmos o preço referencial que balizará a Licitação na Modalidade Pregão para contratação de serviço de Lavanderia Hospitalar, com locação de enxoval, com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, considerando o Termo de Referência constante no evento nº 00097671816, foram enviadas e reiteradas solicitações de cotação para mais de 17 (dezessete) empresas do ramo (Cf. eventos nº 00109270545 e 00109270681). Todavia, somente 02 (duas) empresas retornaram encaminhando a cotação solicitada (Cf. evento nº 00109274146).

Concomitantemente, efetuamos buscas no SIMPAS, porém não há registros (Cf. evento nº 00109274856). Isso porque, trata-se de primeira contratação para o objeto ora pretendido, qual seja: lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar).

Por fim, solicitamos contratos similares, porém em que pese todos os esforços envidados, só recepcionamos um contrato similar (Cf. evento nº 00111365151).

Os quantitativos estimados são:

(...)

As cotações apresentadas foram as seguintes:

- 1. Atmosfera: R\$ 11,44/kg*
- 2. WS Serviços: R\$ 12,00/kg*
- 3- Contrato Similar nº 441/2023: R\$ 7,28/Kg*

Destarte, foi efetuada a média aritmética entre as cotações recebidas alcançando o Valor Referencial Estimado: R\$ 10,24.

PREÇO REFERENCIAL

Valor Mensal Estimado = 168.000 kg./mês x R\$ 10,24/kg. = R\$ 1.720.320,00 (um milhão, setecentos e vinte mil trezentos e vinte reais).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Valor Total Estimado (12 meses) = 2.016.000 kg. x R\$ 10,24/kg. R\$ 20.643.840,00 (vinte milhões, seiscentos e quarenta e três mil oitocentos e quarenta reais). ”

Adiante, Análise Técnica SAEB/SRL/COE nº 1327/2025 (00112229060), confeccionada pela Coordenação Executiva - SAEB/SRL/COE da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB) que ressalta que, em atendimento à diligência anterior, a Unidade incluiu contrato similar como parâmetro de preços, o que reduziu o valor referencial de R\$11,44 para R\$10,24 por quilo, refletindo no valor global (de R\$23.063.040,00 para R\$20.643.840,00).

Assinala, ainda, a Análise Técnica SAEB/SRL/COE nº 1327/2025 (00112229060) que para a formação do preço, utilizou-se a média entre cotações e contratação similar, conforme Relatório Técnico acostado, apontando a necessidade de atualização do Documento de Pesquisa de Preços e de retificação da Requisição de Serviços com os valores ajustados, consignando, por fim, a necessidade de os autos serem submetidos à apreciação da SAEB e da SEFAZ, à luz do Decreto nº 16.417/2015.

Encaminhados os autos à Coordenação de Qualidade do Gasto Público – SEFAZ/CQGP, fora confeccionada a Análise Técnica CQGP nº 1512/2025 (00112726283), que suscitou, em especial:

- (i) a alteração do modelo inicialmente previsto, de lavanderia hospitalar sem locação de enxoval, para com locação de enxoval, diante da dificuldade de aquisição dos itens necessários pela Administração, destacando-se, inclusive, a rescisão amigável do ajuste emergencial anterior (proc. SEI nº 019.7443.2023.0062997-63);
- (ii) a apresentação do Termo de Referência (00112058972), fixando os quantitativos em 5.600 kg/dia, 168.000 kg/mês, 2.016.000 kg/ano e 180.000 peças com chip;
- (iii) a informação de que a formação do preço decorreu da média entre cotações e contrato similar, reduzindo o valor global estimado para R\$20.643.840,00, embora tenha sido apontada a necessidade de atualização do Documento de Pesquisa de Preços e da Requisição de Serviços;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(iv) a responsabilidade da SESAB na definição dos quantitativos e na observância do contingenciamento de despesas, bem como a existência de recursos da fonte 130, com saldo suficiente para o exercício de 2025, recomendando-se, ao final, o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Secretário da Saúde, para deliberação conjunta com a SAEB, nos termos do art. 11 do Decreto nº 16.417/2015.

Na sequência, o feito foi submetido à apreciação do Secretário da Administração e do Secretário da Fazenda, que, por meio de despacho conjunto, consignaram que, nos termos do Decreto Estadual nº 16.417/2015, e ratificando as manifestações técnicas da SAEB e da SEFAZ/CQGP, a contratação em exame enquadra-se na hipótese de excepcionalidade prevista no referido diploma normativo. Assim, não identificaram óbice à satisfação do objeto, determinando o retorno dos autos à unidade de origem para prosseguimento da instrução processual.

Manifestação da ATAG/FESBA, adunada ao evento 00113264044.

Por meio do despacho 00113824048, identifica-se, em especial, o apontamento que segue: *“Por outro lado, restou observado que o modelo de TR utilizado diz respeito a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Ocorre que, no caso em comento, por se tratar de serviço que será prestado nas dependências da Contratada e não da Contratante, a orientação é de que seja adotada a contratação de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra. Em vista disso, solicitamos a adaptação do modelo de TR utilizado”*.

Através do evento 00116880807, 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-SERVICO, verifica-se:

(i) *“Em atenção ao despacho exarado (evento nº 00113824048), informamos que esta Coordenação promoveu as adequações no Termo de Referência (evento nº 00113969660), considerando o teor da **Ordem de Serviço PA nº 017/2025**, que estabeleceu a sistemática de estruturação do edital em Partes Invariável e Variável, com vistas à padronização dos componentes editalícios”*.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(ii) “Ademais, ao confeccionar Termo de Referência - TR (evento nº 00113969660), verificou-se a necessidade de retirar alguns tópicos, os quais serão justificados conforme quadro abaixo”:

ITENS DO TERMO DE REFERÊNCIA	JUSTIFICATIVA
8.2.1.4 C)	<i>TÓPICOS RELACIONADOS A INDICAÇÃO DE PESSOAOL TÉCNICO. O SERVIÇO É REALIZADO NAS DEPENDÊNCIAS DA CONTRATADA E NÃO DA CONTRATANTE.</i>
8.2.1.4 d)	<i>REFERENTE REQUISITOS PREVISTOS EM LEI ESPECIAL, (art. 67, inc. IV, da Lei Federal nº 14.133/2021). NÃO É EXIGIDA PARA CONTRATAÇÃO DESSE OBJETO</i>
8.2.1.4.1 e) e1. e2	<i>REGISTRO OU INSCRIÇÃO DO LICITANTE NA ENTIDADE PROFISSIONAL. NÃO EXIGIDO PARA O OBJETO.</i>
8.2.1.4.2 até 8.2.1.4.3	<i>A PRESENTE LICITAÇÃO NÃO SE DARÁ POR LOTES; NÃO SERÁ PERMITIDO PARTICIPAÇÃO POR CONSÓRCIO.</i>

(sic)

A CEAC, através do Despacho 00117304545, reitera a necessidade de a Administração realizar adequações no TR – SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, no particular:

“1. A redação do item 5.5.2 deve guardar compatibilidade com o texto contido na minuta divulgada pela Douta PGE: "5.5.2 O prazo de validade da proposta será de, no mínimo, 60 (sessenta) dias, a contar da data da efetiva realização da sessão pública";

2. No item 8.2.1.2 Habilitação fiscal, social e trabalhista, alínea c, faz-se necessário assinalar a opção (x) Municipal/Distrital, por tratar-se de contratação de serviço;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- 3. Item 8.2.1.4, sugere-se a manutenção dos textos oriundos da minuta chancelada pela PGE. Caso haja real necessidade da sua exclusão, a mesma deverá ser justificada expressamente nos autos. Por orientação, cabe incluir o texto "NÃO SE APLICA" ao final de cada item que não guarda compatibilidade com o objeto/serviço a ser contratado/adquirido;*
- 4. Cumpre reiterar a necessidade de escolha de uma das opções disponíveis na alínea "f" de forma a guardar compatibilidade com o quanto exigido pela área demandante no item 4.4 Vistoria;*
- 5. Convém solicitar adequação, ao caso concreto, das informações referentes ao quadro "Adequação Orçamentária" - Item 10;*
- 6. Ademais, é necessário manter os anexos dos modelos de documentos que deverão ser apresentados pelo licitante, conforme exigências no TR;*
- 7. Necessário se faz a inclusão da minuta do contrato (parte variável) pela unidade demandante".*

Empós, **último** Termo de Referência encartado aos autos (00117365843), com “as correções e adequações solicitadas” (00117915489); Minuta de Contrato (00118204968); Requisição de Serviços (RS) (00118569007); Relatório SRD (00118566966); Relatório SRD (00118566966); Portaria 1.169/2024 (00118768745); Minuta de Edital (00118769110).

É o relatório.

I. 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**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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.

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. LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA

Diante da expressa revogação da Lei Federal nº 8.666/93 pela Lei Federal nº 14.133/2021 e da Lei Estadual nº 9.433/2005 pela Lei Estadual nº 14.634/2023, a nova legislação de regência de licitações e contratos administrativos deve ser aplicada ao caso concreto.

Por força do art. 2º da Lei n.º 14.634/2023, a instrução do presente processo será analisada à luz da Lei Federal n.º 14.133/2021.

III. MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A licitação na modalidade de pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujo padrão de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (Lei estadual nº 9.433/05, art. 50, § 4º, c/c art. 108), independentemente do valor estimado da contratação

¹ “[...] a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolver 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

e concentra todos os atos em uma única sessão, na qual a disputa é feita por meio de propostas escritas e lances, devendo ser realizado de forma eletrônica (art. 6º, inciso XIII, art. 17, § 2º e art. 29 da Lei Federal nº 14.133/2021).

De acordo com o disposto no art. 29 da Lei Federal n.º 14.133/21 o pregão deve seguir o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da mesma Lei, devendo ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso em análise, a unidade técnica manifestou-se expressamente quanto ao enquadramento dos serviços a serem prestados como comuns (**item 3.2.8 do Estudo Técnico Preliminar/ETP - 00112058091**).

IV. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

No que tange ao procedimento licitatório, o art. 29 da mencionada lei federal cuida de estabelecer sequencialmente as fases do processo de licitação: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.

A fase preparatória ou fase interna da licitação encontra-se disciplinada no art. 18 da Lei Federal n.º 14.133/21:

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

O Parecer uniforme n.º **PA-NLC-828/2023**, da cuidadosa lavra da i. Procuradora Cristiane Magalhães, lançou as orientações pertinentes à **FASE INTERNA** dos certames nos quais se adotam as modalidades **pregão** ou **concorrência** e como critério de julgamento o **menor preço** ou o **maior desconto**, para **aquisições de bens** ou **contratação de serviços em geral**, excluídos, portanto, obras e serviços de engenharia.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Como o presente processo veicula procedimento licitatório na modalidade **pregão eletrônico**, tendo o **menor preço global** como critério de julgamento, para a *“A prestação da prestação do serviço de lavanderia hospitalar nas dependências da contratada (externa) com locação de enxoval com serviço de Implantação e operacionalização de Sistema de Rastreabilidade de enxoval (por RFID - Identificação por Rádio Frequência ou tecnologia similar) para o Hospital Geral Roberto Santos – HGRS serão executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste Termo de Referência”* (00112058972), a hipótese se enquadra nos critérios estabelecidos no mencionado Parecer, de modo que devem ser observadas **todas** as recomendações traçadas no **Parecer n.º PA-NLC-828/2023**, atendendo-se, ainda, ao respectivo **checklist**.

Para fins didáticos, convém reproduzir um resumo das orientações aplicáveis ao caso concreto, com as adaptações e atualizações pertinentes, sem prejuízo da atenta observação da Administração quanto ao teor do mencionado Parecer, no que couber.

IV.1. Solicitação motivada

O início da instrução processual se dá com a abertura do processo administrativo mediante a **solicitação** do setor competente para a aquisição do bem ou para a contratação do serviço de que necessita a Administração, devidamente **motivada** (Estudo Técnico Preliminar (ETP) - 00097618648).

A fase preparatória do processo licitatório, importa registrar, é caracterizada pelo **planejamento** e deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, compreendendo (art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021):

a) demonstração da **compatibilidade** com o **plano de contratações anual**, se existente, e com as **leis orçamentárias** (art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133/2021). No tocante às aquisições, o planejamento deve observar, as regras do art. 40 da Lei Federal nº 14.133/2021 e, quanto aos serviços, deve observar, as regras do art. 47 da mesma Lei.

No processo em análise, identificamos do Documento de Formalização da Demanda (DFD) (00092091072) que *“A Lei nº 14.133/2021 no inciso VII, do art. 12, dispõe que cada ente federativo poderá elaborar o plano de contratações anual - PCA, na forma de*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

regulamento. 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”.

Vale ressaltar que é recomendável a elaboração do Plano de Contratações Anual, em atenção aos princípios consagrados na nova legislação de regência dos procedimentos licitatórios.

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

No caso concreto, foi acostada a Declaração do Ordenador da Despesa (DOD) (**00109411304**).

Cumprе ressaltar que, após os apontamentos relativos à aferição do valor estimado da contratação, verificou-se alteração nesse montante, repercutindo no conteúdo da **Declaração do Ordenador da Despesa (DOD)**, razão pela qual deverá a SESAB proceder à revisão e devida correção do referido documento.

c) demonstração do atendimento às **regras de contingenciamento de despesas** então vigentes.

Há nos autos manifestação da SAEB e da SEFAZ, bem como despacho autorizativo conjunto dos ilustres Titulares das respectivas Pastas, devendo a SESAB atender às recomendações e alertas oportunamente consignados.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

IV. 2. Estudo Técnico Preliminar, contendo a descrição da necessidade da contratação (00112058091 – último adunado aos autos)

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

Quanto ao teor do ETP, incumbe à SESAB atentar para a adequação do instrumento apresentado nos autos ao Decreto n.º 22.598, de 02 de fevereiro de 2024, e à Instrução SAEB n.º 003/2024.

Não basta uma mera confecção formal do ETP, sendo necessário que a Administração, quando da sua criação, o faça levando em consideração todos os elementos necessários, inclusive e principalmente quanto ao seu conteúdo.

Dito isto, no último **Estudo Técnico Preliminar (00112058091)** adunado aos autos, fora apontado, em especial:

(i) a necessidade de contratação de serviços de lavanderia hospitalar, nas dependências da contratada (externa), **com locação de enxoval** e implantação de sistema de rastreabilidade por **RFID** (identificação por rádio frequência ou tecnologia similar), em substituição ao modelo anterior sem locação, diante da dificuldade de aquisição dos itens de enxoval e da rescisão amigável do ajuste emergencial anterior;

(ii) a definição dos **requisitos técnicos da contratação**, com comprovação de aptidão para serviços de complexidade equivalente, apresentação de atestados técnicos, alvará sanitário, declaração de ciência das condições locais e garantia de fornecimento do enxoval inicial, devidamente identificado;

(iii) a indicação da **vantajosidade do uso da tecnologia RFID** (identificação por rádio frequência ou tecnologia similar), em relação ao código de barras, por permitir leitura simultânea, reduzir riscos de contaminação e perdas, além de otimizar a gestão do estoque e o controle de evasões;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

(iv) a fixação dos **quantitativos estimados** (5.600 kg/dia; 168.000 kg/mês; 2.016.000 kg/ano e 180.000 peças com chip), com valor global estimado de **R\$20.643.840,00**, bem como a previsão de fornecimento de equipamentos e licenças necessários ao sistema;

(v) os **resultados pretendidos**, dentre os quais se destacam a continuidade do serviço, a redução de riscos de infecção hospitalar, a economicidade, a melhor gestão do enxoval e a diminuição dos impactos ambientais, mediante adoção de medidas de mitigação dos resíduos e da utilização de produtos químicos menos nocivos;

(vi) a conclusão pela **viabilidade da contratação**, por se mostrar menos onerosa e mais eficiente, sobretudo em razão da modernização do controle e do gerenciamento do enxoval hospitalar proporcionado pela tecnologia de rastreabilidade.

IV.3. Termo de referência, contemplando a definição do objeto para o atendimento da necessidade da Administração (00111729365)

Inicialmente, sobre a minuta de Termo de Referência a ser manejada pela Administração, cumpre-nos noticiar que foram elaboradas novas minutas de Edital, Termo de Referência, Ata de Registro de Preço e Contrato que acompanharam o Parecer nº PA-NLC-262-2025 (Processo SEI n. 006.0419.2025.0031001-18; E-PA n. 2025.5.01.00002872), aprovadas pelos escalões superiores desta PA/PGE.

Ressalte-se que a **SESAB já adotou o novo modelo de Termo de Referência**, conforme se depreende do evento nº 00116880807, no qual a Coordenação de Gestão de Contratos/Serviços – DCG/CGC-SERVIÇO informou ter promovido as adequações pertinentes, à luz da **Ordem de Serviço PA nº 017/2025**, que estabeleceu a sistemática de estruturação do edital em **Partes Invariável e Variável**, objetivando a padronização dos componentes editalícios.

Pois bem, é cediço que a **definição do objeto** para o atendimento da necessidade deve ocorrer por meio de termo de referência (art. 18, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021).

No que concerne à definição do quantitativo estimado para a contratação, cumpre destacar que é da responsabilidade dos setores técnicos.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

O dimensionamento da demanda e a metodologia utilizada pela Administração para estimar o quantitativo necessário para o evento a ser realizado é matéria eminentemente técnica de exclusiva responsabilidade da Unidade de Origem, não sendo, pois, sujeita à análise jurídica desta PGE.

Ademais, a definição do objeto com a elaboração do Termo de Referência deve ser realizada observando-se as seguintes condições:

a) na elaboração do TR, devem ser observadas regras veiculadas no inciso XXIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021;

b) a Administração deve informar se o **objeto** da licitação será **dividido em lotes** ou se será adotado **lote único**, justificando e demonstrando a vantagem da opção eleita com base em critérios técnicos (não jurídicos) de exclusiva responsabilidade da Administração.

Chama-se atenção para a questão da 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).

No caso dos autos, segundo se verifica do item “8. Critério de julgamento” da Minuta de Edital (00118769110), o critério de julgamento será o de menor preço global, devendo a Administração **justificar** tal escolha.

c) em casos como o presente, devem ser apresentadas nos autos a **Requisição do Serviço** (Requisição de Serviços (RS) – 00118569007 – última adunada aos autos) ou a **Requisição de Material**, bem como o **Relatório SRD (Relatório SRD - 00118566966)**.

d) devem ser definidas, ainda, no TR: as **condições de execução e pagamento**; as **garantias exigidas e ofertadas**; as **condições de recebimento** (art. 18, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021); e, se for o caso, a exigência de **garantia de proposta**, mediante justificativa da Administração, que considere, inclusive, o mercado em que inserido o objeto do certame (art. 58 da Lei Federal nº 14.133/2021).



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

e) O termo de referência deverá restar assinado pelos responsáveis pela sua elaboração.

3 - No que toca à estimativa da contratação, observa-se que a composição do preço referencial foi alvo de análise da SAEB por meio da confecção de análises técnicas, as quais deverão ser observadas.

4 - Das particularidades da contratação insertas no Termo de Referência sob exame, tendo como objeto a prestação de “SERVIÇOS DE LAVANDERIA HOSPITALAR NAS DEPENDÊNCIAS DA CONTRATADA (EXTERNO) COM LOCAÇÃO DE ENXOVAL E SERVIÇO DE IMPLANTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE SISTEMA DE RASTREABILIDADE DE ENXOVAL (POR RFID - IDENTIFICAÇÃO POR RÁDIO FREQUÊNCIA OU TECNOLOGIA SIMILAR) NO HOSPITAL GERAL ROBERTO SANTOS – HGRS” (item 1.1.1 do Termo de Referência – 00117365843)

Cumprir destacar, preliminarmente, que a presente contratação, conquanto voltada ao serviço de lavanderia hospitalar, guarda estreita similitude com outros instrumentos já examinados por esta Procuradoria, notadamente o Termo de Referência que disciplina a prestação de serviços de alimentação hospitalar preparada nas dependências da unidade de saúde (processo SEI 019.9280.2024.0145444-99).

Neste último (processo SEI 019.9280.2024.0145444-99), quando da análise da fase interna da licitação para a contratação de serviços de alimentação hospitalar preparada nas dependências da unidade de saúde, foram confeccionadas as manifestações jurídicas que seguem: (i) Parecer PA-NSESAB-110-2025 (00112381079); (ii) Despacho PA-NSESAB-146-2025 (00115964433); (iii) Parecer PA-NSESAB-205-2025 (00119053794); (iv) Despacho PA-NSESAB-174-2025 (00119053856); e (v) Despacho de Qualificação PA-025-2025 (00119053922).

Em ambos os casos (alimentação e lavanderia), verifica-se a presença de **prestadores de serviços atuando diretamente no interior do hospital**, em atividades essenciais ao regular funcionamento da unidade, o que reclama a adoção de cuidados jurídicos adicionais quanto à definição das obrigações da contratada, à observância das normas sanitárias e técnicas e, sobretudo, à garantia da adequada responsabilização trabalhista.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Nesse contexto, faz-se necessário pontuar os aspectos de convergência entre os dois Termos de Referência, até mesmo diante da atribuição de “*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*” (Despacho de Qualificação PA-025-2025).

Dito isto, cumpre-se indicar a conveniência de estender ao presente caso, **no que couber**, a orientação já consolidada por esta PGE no âmbito do TR de alimentação, a qual foi objeto, repita-se, de uniformização por meio do **Despacho de Qualificação PA-025-2025**.

Assim, não obstante tratar-se a definição do objeto de matéria eminentemente técnica, cuja precisão compete aos setores especializados da Administração, entende-se oportuno tecer recomendações acerca de determinados **pontos constantes do Termo de Referência. Vejamos.**

4.1. Similitudes de tratamento entre o TR de Alimentação e o TR de Lavanderia (atuantes dentro da unidade)

Apenas a título exemplificativo, no tocante à prestação de serviços por obreiros dentro da Unidade de Saúde, identifica-se as seguintes semelhanças entre os TR's.

(a) Alocação, perfil e qualificação da equipe interna - O TR Alimentação exige quadro de pessoal por função/turno para atuação **dentro da unidade** (a exemplo do quanto disciplinado no item “IV – DIMENSIONAMENTO DE PESSOAL”). Por sua vez, o **TR Lavanderia** prevê prestadores à disposição do serviço de rouparia, com idade mínima e escolaridade, operando 7 dias/semana, integrados à rotina assistencial (enfermagem/rouparia) **dentro da unidade** (a exemplo do item “1.17 – Serviço de Gerenciamento e Controle de Enxoval”).

(b) Integração operacional com as equipes assistenciais e rotinas da unidade - O TR de Alimentação prevê o dimensionamento por postos/turnos e validação da disponibilidade operacional *in loco* (declarações e formulários específicos) (v. item “6. MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO”). Já o TR de Lavanderia prevê o alinhamento diário com enfermagem (*mapa/censo*, kits por leito/sala, *checklists* de leitos, organização das



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

rouparias dos andares) (v. item “1.17 – Serviço de Gerenciamento e Controle de Enxoval”).

(c) Dimensionamento e continuidade do serviço - Ambos os TR's estruturam dimensionamento de equipes e turnos para garantir continuidade e cobertura diária dos serviços críticos dentro da unidade, vinculando a prestação a metas, rotinas e validações formais.

Assim, considerando a similitude existente entre os Termos de Referência de alimentação e de lavanderia, ambos prevendo a atuação de prestadores de serviços no interior da unidade hospitalar, sugere-se a adoção de tratamento jurídico uniforme, de modo a assegurar segurança e coerência institucional, recomendando-se que, no presente caso, sejam observadas as diretrizes firmadas no **Despacho de Qualificação PA-025-2025**, especialmente quanto às orientações acerca do provisionamento e da fiscalização dos encargos trabalhistas.

Neste aspecto, pela relevância do **Despacho de Qualificação PA-025-2025** para o caso concreto, pedimos vênias para transcrevê-lo, na íntegra. Vejamos:

“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:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

*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.).*

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).



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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.

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



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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.

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.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

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”. (grifos originais)

Considerando, pois, conforme já reiteradamente apontado, que os dois TR's (alimentação e lavanderia) compartilham **disciplinamentos equivalentes** acerca da presença de prestadores dentro da Unidade de Saúde, **recomenda-se que o TR de Lavanderia** siga a mesma diretriz consolidada no **Despacho de Qualificação PA-025-2025**, adotando-se, no que couber, as mesmas cautelas.

IV.4. Orçamento estimado

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

***§1º** No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **conforme regulamento**, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

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

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

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

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

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

Neste aspecto, registre-se a edição do **Decreto estadual nº 22.886, de 20/06/24** – Regulamenta o art. 68 da Lei nº 14.634, de 28 de novembro de 2023, para dispor sobre a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia, na forma que indica, e dá outras providências, o que deve ser observado, **competindo à SESAB adotar a metodologia tratada na norma, apresentando manifestação técnica específica nos autos.**

É imprescindível, ainda, que seja devidamente demonstrada a vantajosidade da opção administrativa pelo novo modelo de contratação, sobretudo em razão do seu



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

caráter inovador, porquanto agrega à tradicional prestação de serviços de lavanderia hospitalar a locação de enxoval, combinada à implantação e operacionalização de sistema de rastreabilidade por RFID (identificação por rádio frequência ou tecnologia similar) ou tecnologia similar, solução que, conforme registrado, possibilita maior controle dos fluxos, redução de perdas, otimização da logística interna e reforço da segurança sanitária.

Com efeito, a definição do modelo de contratação administrativa deve estar necessariamente amparada em análise prévia da **relação custo-benefício**, a ser realizada antes mesmo da abertura do certame licitatório, afigurando-se imprescindível a sua demonstração, sob pena de invalidação ou anulação do procedimento, uma vez que tanto a Constituição Federal quanto a legislação infraconstitucional impõem à Administração Pública a observância dos princípios da **legalidade, economicidade, eficiência, razoabilidade e motivação** na prática de seus atos.

Assim sendo, apesar de o Administrador Público ter, em princípio, discricionariedade para optar entre essa ou aquela solução, **a sua opção somente será legítima se satisfizer ao requisito da maior vantagem.**

IV.5. Regime de fornecimento

Deve ser apontado o **regime de fornecimento** de bens e de prestação de serviços, observados os potenciais de economia de escala (art. 18, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021). Para a eleição do regime de fornecimento de bens ou de prestação de serviço mais adequado a uma contratação, devem ser observados as definições veiculadas no art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, incisos XXVIII, XXIX, XXX, XXXI e XXXIV.

Uma vez eleito e devidamente justificado o regime mais adequado, é necessária a **definição dos critérios de recebimento** para fins de embasar o respectivo **pagamento** (art. 6º, XXIII, “g”, da Lei Federal nº 14.133/2021), de acordo com as Unidade de Fornecimento e o Preço Unitário, consoante já sinalizam os modelos de TR disponibilizados no sítio eletrônico da PGE, no tópico “ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO”.

IV.6. Parâmetros da licitação



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

A Administração deve, ainda, demonstrar a adequação e a eficiência da forma de **combinação dos parâmetros** eleitos quanto à **modalidade de licitação**, ao **critério de julgamento** e ao **modo de disputa**, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, considerado todo o ciclo de vida do objeto (art. 18, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Os **critérios de julgamento** de **menor preço** ou de **maior desconto** são os adequados à modalidade pregão.

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

Quanto à forma, foi indicada a **eletrônica** para o pregão, o que consta da legislação de regência como preferencial (art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021), só sendo necessária justificativa no caso de adoção da forma presencial.

IV.7. Motivação das condições do edital

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

Neste aspecto, identificamos que a Administração, por meio do item “8. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA PROPOSTA E EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO” do TR (00117365843), estabeleceu as exigências relativas à habilitação econômico-financeira e à qualificação técnica, sendo certo que tais clausulações, por se tratarem de matéria técnica não jurídica, compete exclusivamente ao setor técnico da Unidade de Origem.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

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

No que se refere à participação em licitação de empresas reunidas em consórcio, a Administração deve estar atenta para o conteúdo do art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 quando determina que o impedimento a essa participação deve ser “*devidamente justificada no processo licitatório*”.

Segundo se verifica do 8.2.1.4.2 e seguintes do TR (00117365843), não haverá a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, devendo a Administração justificar a sua escolha.

Segure-se, ainda, que a SESAB, em detrimento da expressão “Não se aplica”, antes da deflagração da fase externa do torneio licitatório, suprima as cláusulas que não disciplinam o certame sob exame.

Registre-se, ainda, que deve ser apontada nos autos a motivação sobre o **momento da divulgação do orçamento** da licitação (art. 18, inciso XI, combinado com art. 24, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021).

IV.8. Análise dos riscos (00105125550)

Deve ser efetuada, ainda, a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (art. 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021). A Administração deve ponderar eventuais riscos inerentes ao certame e na execução do contrato, objetivando cercar-se das cautelas necessárias, seja nas previsões editalícias, seja na adoção de cláusulas contratuais protetivas.

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



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Nesse passo, ainda que não conste expressamente da Lei nº 14.133/2021, entende-se possível dispensar a realização da análise de riscos quando o planejamento da contratação envolver a contratação de solução extremamente simples ou que se observe, por exemplo, elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, ou permitindo o aproveitamento de estudos anteriores elaborados para outras ocasiões, devendo a Administração, no entanto, justificar nos autos a eventual desnecessidade de instruir o planejamento com tal requisito.

IV.9. Minuta de edital e contrato

Conforme já sinalizado acima, deve a Administração manejar Minutas de Edital e Contrato em consonância com a Ordem de Serviço PA nº 017/2025, que estabeleceu a sistemática de estruturação do edital em Partes Invariável e Variável, objetivando a padronização dos componentes editalícios (00118769110 e 00118204968).

IV.10. Autorização

O processo deve ser instruído com **autorização da autoridade** competente para a abertura do procedimento licitatório.

IV.11. Ato de designação

O processo deve ser instruído, também, com o ato de **designação do Agente de Contratação, da Equipe de Apoio e/ou da Comissão de Licitação**, o que já se encontra nos autos (Portaria 1.169/2024 - 00118768745).

Sobre o tema, além do **princípio da segregação das funções** (art. 7º, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021), deve a Administração observar o seguinte enunciado²: *“A Lei federal nº 14.133, de 2021, exige a condição de efetividade para o exercício da função de agente de contratação, o que somente poderá ser excepcionado com a publicação de lei estadual que disponha de modo diverso”*.

² DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-010-2023, Processo SEI nº 009.6786.2023.0015189-19 (e-PA nº 2023.3.01.00002089)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Deve, ainda, ser observado o **Decreto Estadual nº 22.885, de 20/06/24**, que regulamenta o art. 21 da Lei nº 14.634/23, dispondo sobre as regras relativas à atuação e atribuições de agentes públicos, a composição e a competência de órgãos e comissões necessários ao desempenho das funções essenciais à execução das normas de licitações e contratos, no âmbito da Administração Pública Estadual.

IV.12. Parecer jurídico

O **parecer jurídico** (art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021), que somente é dispensável nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, é o presente.

IV.13. Publicação

Por derradeiro, é importante pontuar quanto à publicação do edital da licitação, que deve se dar mediante a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital, incluindo seus anexos, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP³ (art. 54, caput, da Lei federal nº 14.133/2021).

Outrossim, deve haver publicação do extrato do edital no **Diário Oficial da União**, na hipótese de custeio com verbas federais, e no **Diário Oficial do Estado**, ou, no caso de consórcio público, no diário do ente de maior nível entre eles, bem como em **jornal diário de grande circulação** (art. 54, §1º, da Lei federal nº 14.133/2021).

É facultada a **divulgação adicional** e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos **em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação** ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a **divulgação direta a interessados** devidamente cadastrados para esse fim (art. 54, §2º, da Lei federal nº 14.133/2021).

Após a homologação do processo licitatório, a Administração deve estar atenta para a imprescindibilidade de disponibilização no PNCP e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio eletrônico acima referido, os documentos

³ Lei federal nº 14.133/2021: Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos (art. 54, §3º, da Lei federal nº 14.133/2021).

IV.14. Observações finais

Cumpra assinalar, por necessário, que todos os elementos acima relacionados são indispensáveis à complementação da fase interna da licitação, razão pela qual, a ausência de quaisquer deles inviabiliza a deflagração da fase externa do certame.

Salientamos, ainda, que a correta estimativa de preços, a aferição da efetiva necessidade e dos quantitativos dos itens, bem como a compatibilidade com os preços de mercado, são de inteira responsabilidade da Administração.

A aferição da adequação da estimativa de preços é confiada à unidade solicitante, competindo-nos registrar que sua correção é essencial, não somente para definir, objetivamente, os limites de participação no certame, como também para orientar o agente de contratação acerca da inexequibilidade/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.

O mesmo se diga dos requisitos de qualificação técnica, que devem conter as exigências estritamente necessárias à consecução do objeto, a fim de não frustrar o caráter competitivo do certame.

Repise-se, ainda, a necessidade de atendimento das recomendações constantes nas análises técnicas oriundas da SAEB e da SEFAZ.

V. 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, a menos que advenha indagação de ordem jurídica ainda não enfrentada.



ESTADO DA BAHIA
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 ante a multiplicidade de demandas com o mesmo objeto, 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.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 09 de setembro de 2025.

MARIANA CARIBÉ DE ALMEIDA
Procuradora do Estado

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 09 DE SETEMBRO DE 2025

Mariana Caribe de Almeida
Procuradora do Estado