



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005281

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8781.2025.0111217-09

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A):

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-039-2025

Acolho o Parecer nº PA-NSESAB-248-2025, da lavra da i. Procuradora Mariana Caribé de Almeida, chancelado pelo Despacho nº PA-NSESAB-238-2025, subscrito pelo i. Procurador Assistente Adriano Ferreira da Silva, que, nos termos das Políticas de Aquisições, no âmbito do PROSUS II, opinou pela possibilidade de deflagração de licitação, mediante adoção do método “comparação de preços”, com menor preço, por lote, sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, objetivando contratação de serviços geotécnicos de topografia, conforme especificações do Termo de Referência, **com supervisão *Ex-post***, com recursos oriundos do Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR, **desde que cumpridas absolutamente todas as recomendações e providências indicadas no parecer citado.**

Informa a CI inaugural que para “o desenvolvimento das ações estabelecidas no programa, as atividades a serem financiadas foram divididas em 4 componentes, entre eles, o Componente 4, que refere-se a administração e gestão do programa e inclui os estudos geotécnicos de topografia necessários para a execução das obras, previsto no Plano de Aquisições de Obras, Bens e Serviços (PA), na linha 4.2.1 (evento 00116452246).”.

Observa-se que o documento acostado no evento 00116452246 é um excerto do Plano de Aquisições, contemplando a contratação de empresa para realização de “Estudos geotécnicos” (ID 4.2.1).

Considerando a necessária otimização da demanda e, ainda, a informação de existência de outros expedientes da mesma natureza, referentes a contratações pelo



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

método “comparação de preços”, com menor preço global, observando os termos da Política de Aquisições vinculado ao PROSUS II, **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-238-2025.

Registro, ademais, que caberá aos setores técnicos competentes da Secretaria a integral responsabilidade pelo atendimento de absolutamente todos os requisitos e recomendações que constam do citado pronunciamento, inclusive no que se refere à demonstração da correta instrução processual e observância das regras do referido Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR, das “POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES” e da Lei Federal nº 14.133/2021.

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

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 01 DE OUTUBRO DE 2025

Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005281

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8781.2025.0111217-09

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A): 'Maria Tereza Braga'

DESPACHO Nº PA-NSESAB-238-2025

Acompanho, na íntegra e por seus próprios fundamentos, o **Parecer PA-NSESAB-248-2025**, da lavra da competente Dra. Mariana Caribé de Almeida, que analisou a fase interna da contratação de empresa especializada em Serviços Topográficos para execução de Levantamento Planialtimétrico, com a finalidade de atendimento das demandas do PROSUS II.

Como bem pontuado no opinativo, trata-se de contratação a ser realizada com recursos oriundos do Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR firmado entre o Estado da Bahia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), razão pela qual aplicam-se as regras licitatórias do organismo internacional, de forma prioritária. A contratação será realizada por meio da modalidade de Comparação de Preços.

No opinativo ora secundado já foi pontuado, porém, entendo necessário reiterar que, *“Mesmo que o contrato tenha sido adjudicado após a obtenção da sua “não objeção”, o Banco poderá declarar a aquisição viciada se concluir que a “não objeção” baseou-se em informações incompletas, imprecisas ou enganosas fornecidas pelo Mutuário ou que os termos e condições do contrato foram modificados sem a aprovação do Banco”*, razão pela qual a Administração tem o dever de justificar as opções feitas no certame e atentar para a conformidade destas com as políticas do Banco, sempre agindo de forma clara e prestando informações completas.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Após analisar toda a fase interna do expediente, a i. Parecerista entendeu ser possível a realização do certame, desde que observadas as condicionantes apresentadas no parecer.

Considerando o pleito de atribuição de caráter uniforme ao entendimento prolatado e o caráter recorrente de contratações no âmbito do Programa, **elevo o presente expediente à superior consideração da Chefia da Procuradoria Administrativa - PA para avaliação sobre a viabilidade de atribuição de efeito uniforme ao parecer**, dispensando-se, doravante, a análise específica de processos de contratação de serviços com escopos semelhantes pelo método Comparação de Preços (CP), quando expressamente previsto no plano de aquisições.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 23 DE SETEMBRO DE 2025

**Adriano Ferreira da Silva
Procurador Assistente**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2025.9.01.00005281

PROCESSO EXTERNO Nº: 019.8781.2025.0111217-09

ORIGEM: Secretaria da Saúde

INTERESSADO(A): Secretaria da Saúde

PARECER Nº PA-NSESAB-248-2025

**EMPRÉSTIMO INTERNACIONAL.
SHOPPING. BID (Contrato nº
5870/OC-BR).**

**SHOPPING/COMPARAÇÃO DE
PREÇOS.** Serviços topográficos
(levantamento planialtimétrico). Análise
da fase interna do procedimento CP
002/2025 – Topografia, vinculado ao
Programa de Fortalecimento do SUS no
Estado da Bahia (PROSUS II) com
recursos oriundos do Contrato de
Empréstimo nº 5870/OC-BR.
Fundamentação nas Políticas de
Aquisições do BID – GN-2349-15
(maio/2019) e no arcabouço nacional (Lei
nº 14.133/2021 e Lei Estadual nº
14.634/2023). Observância do Plano de
Aquisições aprovado (não objeção do
BID). Análise da regularidade da fase
interna. Pleito de atribuição de caráter
uniforme ao entendimento ora prolatado
para contratações similares no âmbito do
PROSUS II.

I - RELATÓRIO



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Vêm os autos a este Núcleo Setorial de Licitações e Contratos – Saúde (NSESAB) para análise da fase interna da pretensa “(...) *contratação de empresa especializada em Serviços Topográficos para execução de Levantamento Planialtimétrico, conforme especificações, condições, quantidade e exigências estabelecidas neste Termo de Referência-TR e seus anexos, com a finalidade de atendimento as demandas do Programa de Fortalecimento do SUS no Estado da Bahia-PROSUS II, vinculado à Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (...)*” (item 1 do Termo de Referência - 00116577895), a ser realizada utilizando o método previsto no item 3.6 da Política para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – GN 2349-15: comparação de preços (00116451384).

O valor estimado da contratação é no importe de R\$547.253,87 (quinhentos e quarenta e sete mil duzentos e cinquenta e três reais e oitenta e sete centavos), conforme Declaração do Ordenador da Despesa (DOD) (00117022741) e a revisão da contratação, conforme o Plano de Aquisição (00116452246), pelo método de supervisão *Ex-post*.

A contratação que se pretende realizar deriva da execução do **Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR**, firmado entre o Estado da Bahia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que tem por objetivo “(...) *melhorar as condições de saúde da população do Estado da Bahia, ampliando o acesso e aumentando a qualidade dos serviços de saúde, consolidando as RAS em todas as regiões do Estado. Os objetivos específicos são: (i) ampliar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde; e (ii) aumentar a capacidade de gestão e oferta de serviços de telessaúde da SESAB.*” (00116453301).

Plano de Aquisição **aprovado pelo BID** adunado ao evento 00118088890.

Até a presente data, os autos do E-PA contam, **em especial**, com os documentos que seguem: Comunicação Interna (00116451021); Políticas do BID para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2349-15 - Maio de 2019 (00116451384); CONTRATO DE EMPRÉSTIMO Nº 5870/OC-BR (00116453301); Declaração do Ordenador da Despesa (DOD) (00117022741); Minuta de Edital (00117075155); RELATORIO RM/RS GERADAS (00117159845); Termo de Referência (00116577895); Memória de Cálculo (00116581945); Planilha - SERVIÇOS TOPOGRÁFICOS - COMPARATIVO DE PREÇOS (00116582204); Plano de Aquisição aprovado pelo BID (00118088890); Nota Técnica (00121423580);



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) (00121424124); Autorização (00121812783); Despacho (00121812722).

É o que basta relatar. Opinamos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Questões preliminares

Ab initio, cumpre salientar que o presente parecer tomará por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, dos autos do processo administrativo em epígrafe, restringindo-se à análise da viabilidade da contratação em referência, sendo necessário pontuar, ainda, que o exame se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Necessário que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

II. 2 – FUNDAMENTAÇÃO

II. 2.1. O contrato de empréstimo e a política de aquisições.

A prestação de serviços almejada será financiada com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no âmbito da execução do **CONTRATO DE EMPRÉSTIMO Nº 5870/OC-BR**, cumprindo, portanto, trazer à colação a cláusula que segue:

“CLÁUSULA 3.02. Uso dos recursos do Empréstimo. (a) Os recursos do Empréstimo somente poderão ser utilizados para pagar despesas que cumpram os seguintes requisitos: (i) que sejam necessárias para o Projeto e



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

estejam em consonância com seus objetivos; (ii) que sejam efetuadas de acordo com as disposições deste Contrato e as políticas do Banco; (iii) que sejam adequadamente registradas e respaldadas nos sistemas do Mutuário ou do Órgão Executor; e (iv) que sejam efetuadas após 10 de abril de 2024 e antes do vencimento do Prazo Original de Desembolsos ou suas prorrogações. Tais despesas serão doravante denominadas “Despesas Elegíveis”.

(b) Sem prejuízo do disposto no inciso (a) desta Cláusula, as despesas que cumpram com os requisitos de seus subincisos (i) e (iii), consistentes na contratação da empresa que apoiará a UGP na gestão do Programa e serviços de consultoria para a realização de estudos e diagnósticos de engenharia, até o equivalente a US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de Dólares), poderão ser reconhecidas pelo Banco como Despesas Elegíveis desde que tenham sido efetuadas entre 9 de maio de 2023 e 10 de abril de 2024 de acordo com condições substancialmente análogas às estabelecidas neste Contrato; e, em matéria de aquisições, que os procedimentos de contratação guardem conformidade com os Princípios Básicos de Aquisições” (destacou-se)

Da leitura, em especial, da cláusula acima transcrita, constata-se que as contratações decorrentes da execução do **Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR** devem guardar obediência direta e imediata às Políticas para Seleção e Contratação do BID, denominada “POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES”, além das normas específicas previstas no referido ajuste.

O fundamento de validade da previsão se encontra na Constituição Federal, que assim prescreve:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A Carta Magna, pois, permite que seja afastada a legislação interna, *in casu* a legislação de regência das licitações e contratos administrativos.

Por sua vez, a lei de regência das licitações e contratos administrativos – Lei federal nº 14.133/2021 - corrobora a previsão constitucional e assim dispõe sobre o tema:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

(...)

§ 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas:

I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;

II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:

a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;

b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;

c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;

d) (VETADO).

§ 4º A documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo de que trata o § 3º deste artigo deverá fazer referência às condições contratuais que incidam na hipótese do referido parágrafo.”
(destacamos)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Acrescente-se que a nova Lei estadual nº 14.634/2023¹, que revogou a Lei estadual nº 9.433/2005, em seu art. 2º, assevera que *“aplica-se a Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação, aos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado da Bahia abrangidos pelo art. 1º desta Lei”*.

Neste contexto, o fundamento legal para afastar a legislação interna e aplicar as “POLÍTICAS DE AQUISIÇÕES” passou a ser o art. 1º, §§3º e 4º da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

II. 2.1. Caso concreto

Consoante se identifica da Comunicação Interna nº 020/2025 (00116451021), datada de 17/06/2025, subscrita pela Coordenadora Administrativa e de Aquisições do PROSUS II - SESAB/GAB/PROSUS:

1 – *“O Governo do Estado da Bahia firmou Contrato de Empréstimo nº 5870/ OC-BR com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, para financiamento do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde na Bahia – PROSUS II, a ser executado pela SESAB sob a coordenação da Unidade de Gestão do Programa – UGP”*.

2 – *“O objetivo principal do Programa é melhorar as condições de saúde da população do Estado da Bahia. Este objetivo deverá ser alcançado por meio da organização de uma rede integrada de serviços de saúde com foco na atenção primária como porta de entrada para ampliar o acesso, a qualidade, a continuidade e a eficiência dos serviços do SUS”*.

3 - *“Para o desenvolvimento das ações estabelecidas no programa, as atividades a serem financiadas foram divididas em 4 componentes, entre eles, o Componente 4, que refere-se a administração e gestão do programa e inclui os estudos geotécnicos de topografia necessários para a execução das obras, previsto no Plano de Aquisições de Obras, Bens e Serviços (PA), na linha 4.2.1 (evento 00116452246)”*.

¹ Que “Disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia, e dá outras providências”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

4 - *“O objeto do presente processo será a contratação de empresa especializada, visando a realização de Investigações Geotécnicas de estudos de topografia, conforme especificações, condições, quantidade e exigências estabelecidas no Termo de Referência (TR) e seus anexos, com a finalidade de atendimento das demandas do PROSUS II”.*

5 - *“Os serviços a serem contratados deverão ser realizados durante o prazo de vigência de 12 (doze) meses consecutivos, contados a partir da assinatura do contrato que deverão observar integralmente, em sua prestação, a legislação vigente, as normas dispostas no Contrato de Empréstimo e seus anexos, bem como as Políticas e demais procedimentos previstos em documentos internos do BID”.*

6 - *“A presente contratação será realizada por meio da modalidade Comparação de Preços, conforme previsto na Política para Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços que não são de Consultoria (GN 2349-15). Essa modalidade baseia-se na obtenção de, no mínimo, três cotações de empreiteiros, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”.*

7 - *“Além de estar prevista no Plano de Aquisições do Programa, devidamente aprovado pelo BID, a modalidade é indicada para a contratação de serviços técnicos especializados cuja execução se dá por meio de metodologia e tecnologia padronizadas, permitindo que a concorrência entre as empresas seja avaliada, prioritariamente, com base no critério de menor preço”.*

8 - *“Justifica-se a realização das investigações geotécnicas pela necessidade de obtenção de dados técnicos imprescindíveis para a elaboração adequada dos projetos e sua posterior execução, de forma precisa, evitando equívocos que possam resultar em prejuízos ao erário público.*

A topografia, ramo da ciência voltado ao estudo do relevo terrestre, permite a obtenção precisa das características físicas do terreno e dos fatores que o compõem. Esses serviços são essenciais para a concepção e desenvolvimento de projetos de construção, ampliação ou urbanização, constituindo-se como elemento técnico inerente às áreas da engenharia e da arquitetura. Sua aplicação é fundamental para o correto acompanhamento e execução das obras, especialmente quando envolvem modificações em superfícies naturais.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Existem diferentes tipos de levantamentos topográficos, os quais são aplicados conforme as especificidades de cada necessidade de mapeamento, podendo abranger desde a medição de distâncias horizontais, até a determinação das altitudes e formas do relevo, ou ainda a combinação de ambos os parâmetros.

Portanto, levantamentos realizados de forma inadequada podem gerar consequências de grande impacto, tais como o aumento inesperado de custos, paralisação das obras, necessidade de correções em volumes de corte e aterro, ou, ainda, a construção em áreas indevidas — como terrenos vizinhos ou zonas de preservação permanente — em razão de demarcações equivocadas”.

Vê-se, pois, que a contratação sob exame será realizada por meio da Comparação de Preço, através de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por meio do Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR, para a execução do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde na Bahia – PROSUS II, afigurando-se necessária a observação de políticas próprias para a seleção, no caso a GN 2349-15.

O método de aquisição de no mínimo 3 cotações (Comparação de Preço) está previsto no Plano de Aquisições aprovado pelo BID (00118088890), em 03/07/2025, projeto BR-L1602, ID da Aquisição BR-L1602-P00011, Operação 870/OC-BR, ID Manual 4.2.1, pelo método de supervisão *Ex-post*, no valor estimado de USD100.000,00 (cem mil dólares).

Em acréscimo, da manifestação inserta no evento 00121424938, subscrita pela Coordenadora Geral do PROSUS II, identifica-se que “*Para além desta ação estar prevista no Plano de Aquisições, na linha 4.2.2, devidamente aprovado pelo BID, esta modalidade é adequada para serviços técnicos especializados, cuja execução se dá por meio de metodologia e tecnologia padronizadas, podendo a competição entre as empresas no mercado ser avaliada apenas pelo seu preço*”. (destaques do original e adotados).

Dito isto, considerando que o ajuste ora almejado será financiado com recursos do BID, a contratação em tela deve guardar obediência direta e imediata às políticas de aquisições estabelecidas pelo aludido organismo financeiro internacional, às normas específicas previstas no referido Contrato de Empréstimo, como destacado na sua Cláusula 4.03, bem como nos instrumentos convocatórios padronizados concebidos pelo Banco, *ex vi* do §2º



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

do art. 5º da Carta Federal e art. 1º, §§3º e 4º da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Quanto ao mérito da questão submetida à análise, o Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR estabelece a submissão das seleções e contratações de obras e serviços diferentes de consultoria às Políticas de Aquisições através dos seguintes dispositivos:

*“CLÁUSULA 4.03. **Contratação de obras e serviços diferentes de consultoria e aquisição de bens.** (a) Para efeitos do disposto no Artigo 2.01(86) das Normas Gerais, as Partes fazem constar que as Políticas de Aquisições são as datadas de maio de 2019, reunidas no documento GN-2349-15, aprovado pelo Banco em 2 de julho de 2019. Se as Políticas de Aquisições forem modificadas pelo Banco, a contratação de obras e serviços diferentes de consultoria e a aquisição de bens serão realizadas de acordo com as disposições das Políticas de Aquisições modificadas, uma vez que estas sejam levadas ao conhecimento do Mutuário e o Mutuário aceite por escrito sua aplicação.*

*(b) Para a contratação de obras e serviços diferentes de consultoria e a aquisição de bens, **poderá ser utilizado qualquer um dos métodos descritos nas Políticas de Aquisições, desde que tal método tenha sido identificado para a respectiva aquisição ou contratação no Plano de Aquisições aprovado pelo Banco.** A utilização das normas, procedimentos e sistemas de aquisições do Mutuário, de uma entidade do Mutuário ou do Órgão Executor, conforme o caso, estará sujeita ao disposto no Artigo 6.04(b) das Normas Gerais.”*

As regras para utilização do método **comparação de preços** estão delimitadas no item 3.6 da Políticas de Aquisições, vejamos:

*3.6 **A comparação de preços é um método de aquisição que se baseia na obtenção de cotações de preços de no mínimo três fornecedores (no caso de bens) ou empreiteiros (no caso de obras civis), com o objetivo de obter preços competitivos. É um método apropriado para adquirir bens em estoque e fáceis de obter ou produtos básicos com especificações padrão de pequeno valor ou obras civis simples de pequeno valor. A solicitação da cotação de preços deve incluir a descrição e a quantidade dos bens ou as especificações***



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

da obra, assim como o prazo (ou data de conclusão) e lugar de entrega designado. As cotações podem ser apresentadas por carta, fax ou meios eletrônicos. Na avaliação das cotações o comprador deve seguir os Princípios Básicos de Aquisições. Os termos da oferta que for aceite devem ser incorporados numa ordem de compra ou num contrato simplificado, incluindo as disposições relacionadas com a elegibilidade e as Práticas Proibidas”.

II. 2.1.1. Plano de Aquisições

Como esclarecem as “Políticas de Aquisições”, é elemento essencial à regularidade da instrução processual a apresentação do Plano de Aquisições já previamente elaborado, atualizado e aprovado pelo BID, vejamos:

“Plano de Aquisições

*1.18 Como parte da preparação do projeto, o Mutuário deverá elaborar e, antes das negociações do empréstimo, fornecer ao Banco para sua aprovação um Plano de Aquisições¹⁵, aceitável para o Banco, no qual estabeleça: (a) os contratos específicos para os bens, obras e/ou serviços necessários à execução do projeto, durante o período inicial de pelo menos 18 meses; (b) os métodos propostos para aquisição que estejam previstos no Contrato de Empréstimo; e (c) os respectivos procedimentos de revisão pelo Banco.¹⁶ O Mutuário deverá atualizar o Plano de Aquisições anualmente ou conforme necessário durante a execução do projeto. **O Mutuário deverá implementar o Plano de Aquisições da forma como foi aprovado pelo Banco.** (destacou-se)*

A contratação pretendida, portanto, deve se enquadrar no quanto prescrito no Plano de Aquisições, em especial, quanto à possibilidade da contratação do serviço específico, quanto ao método de seleção e ao momento da análise do BID, se prévia ou posterior, bem como quanto ao limite máximo do valor da possível contratação.

No caso em tela, os autos foram instruídos com Plano de Aquisição (00118088890), indicando a necessidade de contratação de empresa para realizar “***Contratação de Empresa Consultora para Realizar os Estudos Geotécnicos de Topografia***”, com informação posterior no sentido de que “*O Banco Interamericano de Desenvolvimento*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

aprovou o Plano de Aquisições da Operação BR-L1602 - 5870/OC-BR - 2025-1. Data de aprovação: 03-jul-2025 Comentários: Aprovado” (página 02 do evento 00118088890).

A despeito da aprovação suso identificada, faz-se forçoso reiterar que a contratação deve estar em conformidade com o quanto previsto no Plano de Aquisições, sendo imprescindível que os processos sempre sejam instruídos com a **íntegra desse documento atualizado**, demonstrando a sua submissão às regras ali veiculadas e esclarecendo se será ou não necessária a obtenção da “**não objeção**”, providenciando-a se for o caso².

Ressalta-se, entretanto, que “*Mesmo que o contrato tenha sido adjudicado após a obtenção da sua “não objeção”, o Banco poderá declarar a aquisição viciada se concluir que a “não objeção” baseou-se em informações incompletas, imprecisas ou enganosas fornecidas pelo Mutuário ou que os termos e condições do contrato foram modificados sem a aprovação do Banco*”³.

Tecidas as considerações supra, entendemos possível a utilização do método **comparação de preços** para viabilizar a contratação pretendida, tendo em vista sua previsão no PA, no Contrato de Empréstimo e nas Políticas de Aquisições aplicáveis ao PROSUS II.

II. 2.1.2. Detalhamento do escopo contratual e orçamento.

O objeto da licitação deve ter a sua descrição completa e perfeita, lastreada em **termo de referência**, a fim de evitar nulidades.

A Lei federal nº14.133/2021, ao definir o Termo de Referência (TR), indica os parâmetros e elementos descritivos que deve conter. Vejamos:

² “Políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2349-15 Maio de 2019”: Revisão pelo Banco - 1.13 O Banco revisa os procedimentos, documentos, avaliações de ofertas, recomendações de adjudicação e contratos do Mutuário, a fim de assegurar-se de que o processo de aquisição seja efetuado de acordo com os procedimentos acordados. Os procedimentos de revisão encontram-se descritos no Apêndice 1. O Plano de Aquisições aprovado pelo Banco¹⁰ especificará a aplicabilidade dos procedimentos de revisão relativos às diversas categorias de bens e obras a serem financiadas, no todo ou em parte, pelo empréstimo do Banco.

³ “Políticas de Aquisições”: Aquisição Viciada, item 1.14.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“Art. 6º. (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
- d) requisitos da contratação;*
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
- g) critérios de medição e de pagamento;*
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
- j) adequação orçamentária; (destacou-se)*

Considerando o caráter extremamente técnico da peça, que, inclusive, envolve **conhecimentos específicos da área de engenharia**, recomenda-se que o documento seja minuciosamente revisado (e assinado, se for o caso) por servidor com a *expertise* necessária, devendo-se, ainda, verificar a necessidade, ou não, de emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente ao documento (TR) e planilha orçamentária.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Neste aspecto, identifica-se nos autos, apenas, comprovação de pagamento, ao que parece, de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) (00121424124), devendo a SESAB, entretanto, **sanar o referido documento posto que incompleto e ilegível.**

Importante destacar, em acréscimo, que a Administração deve se certificar de que os quantitativos estimados são suficientes para atender a todas as obras previstas no TR.

No tocante ao valor estimado da contratação, faz-se necessário registrar, e transcrever, manifestação anteriormente prolatada pelo i. Procurador Assistente deste NSESAB, Dr. Adriano Ferreira da Silva, quando da emissão do Parecer PA-NSESAB-202-2025 (processo SEI 019.8781.2025.0105145-61; EPA 2025.7.01.00003799), que, em análise de Comparação de Preço para contratação de serviço de sondagem, no âmbito do Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR, pontuou:

*“De referência ao **orçamento estimado**, que também é documento técnico de exclusiva responsabilidade da UGP/PROSUS, apesar de se tratar de contratação a ser custeada com recursos do BID, entendemos que a Consulente poderia se valer, por exemplo, dos custos de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, que é mantido pela Caixa Econômica Federal, conforme definições técnicas da equipe técnica de engenharia da CEF e do IBGE.*

*É importante pontuar que a planilha deve conter **todos os itens que compõem o objeto da licitação.***

No caso dos autos, se bem compreendemos a Planilha Orçamentária apresentada (00116466508), a estimativa de preços foi feita a partir do valor dos serviços obtidos com as seguintes bases:

- 1. **CEIRF (mai/25)** – Não há indicação da origem dos valores atribuídos à CEIRF/SESAB, que, até onde se tem conhecimento, não mantém base de preços de serviços de engenharia;*
- 2. **CONDER – Contrato 109/2023 GS Engenharia e** – Os valores têm por referência o mês de dezembro/2022 e foram corrigidos, pelo INCC, para maio/2025;*



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

- 3. **Pref Itajaí Sec. Desenvolvimento** - Os valores têm por referência o mês de dezembro/2024 e foram corrigidos, pelo INCC, para maio/2025;*
- 4. **DER- ES Espírito Santo** - Os valores têm por referência o mês de janeiro/2024 e foram corrigidos, pelo INCC, para maio/2025;*
- 5. **INFRA S.A. Brasília** - Os valores têm por referência o mês de outubro/2023 e foram corrigidos, pelo INCC, para maio/2025;*
- 6. **Pref. Itaguaí - RJ Sec Obras e Urbanismo** - Os valores têm por referência o mês de outubro/2023 e foram corrigidos, pelo INCC, para maio/2025.*

Dado o caráter técnico do documento que, repita-se, é de exclusiva responsabilidade da área técnica, entendemos necessária a apresentação de nota técnica esclarecendo o porquê da utilização de fontes de pesquisa apresentadas (desatualizadas e de órgãos de outros entes federados fora da Bahia), em detrimento da consulta às bases públicas de pesquisa que, inclusive, são usadas, por imposição legal, para apuração de valores de referência em licitações nacionais, como é o caso da SINAPI, SICRO, ORSE e outros.

Ainda, reitera-se que a Administração deve verificar se a elaboração do orçamento, no caso em tela, não é atividade que exige assunção de responsabilidade técnica (ART)”.

Desta feita, em atendimento ao quanto outrora solicitado, a Administração adunou aos autos a Nota Técnica nº 002/2025 – UGP/PROSUS II (00121423580), nominada “Assunto: Critérios para definição do valor estimado nas contratações realizadas no âmbito do PROSUS II – Serviços de Topografia, que assevera o que segue:

“1. Objetivo

A presente Nota Técnica tem por finalidade apresentar os critérios técnicos e metodológicos que serão adotados pela Unidade de Gestão do Programa PROSUS II/SESAB para a definição do valor estimado referente à contratação de serviços topográficos, custeados com recursos do Contrato de Empréstimo nº 5870/OC-BR, firmado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O documento também visa subsidiar a análise da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE), antecipando fundamentos que deverão orientar parecer jurídico em caráter sistêmico sobre os



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

procedimentos adotados pelo Programa quanto à estimativa de custos, especialmente quando for utilizado o método de comparação de preços, nos termos do item 3.6 da Política de Aquisições do BID (GN-2349-15).

2. Serviços de Topografia – Fundamentação Técnica

A contratação de serviços topográficos demanda atenção específica à metodologia empregada para a formação do valor estimado, tendo em vista que, a depender da natureza e da complexidade dos serviços, pode não haver correspondência direta nas principais bases de referência de custos comumente utilizadas pela Administração Pública. Assim, será adotada a seguinte sistemática:

Consulta às bases referenciais oficiais, como:

SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (mantido pela CEF e IBGE);

SICRO – Sistema de Custos Rodoviários (mantido pelo DNIT);

ORSE – Sistema de Orçamento de Obras do Estado da Bahia;

Outras tabelas públicas de entes da Administração, devidamente justificadas e atualizadas.

Na hipótese de inexistência de itens compatíveis com o escopo pretendido nas bases oficiais acima referidas, será adotado o critério de comparação de preços, com base em contratações similares realizadas por outros entes públicos, com escopo técnico equivalente. Nesses casos, os valores serão atualizados por índice oficial (como INCC ou IPCA), acompanhados de memória de cálculo, fontes consultadas, justificativa técnica e, quando aplicável, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) emitida por profissional habilitado.

2.1 Referência Técnica e Justificativa para Formação do Valor Estimado

Para a estimativa do valor dos serviços de topografia, foram consideradas referências extraídas de contratos e orçamentos similares realizados por entes públicos, como a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER, a Prefeitura Municipal de Jaguaré/ES e o DER/ES, cujos escopos apresentavam alta compatibilidade técnica com o objeto pretendido.

As composições de custos foram devidamente atualizadas por meio do Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), com data-base de maio de 2025, para garantir a atualidade dos preços utilizados.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Notadamente, foram considerados os valores médios para levantamentos planialtimétricos com faixas de metragem diversas, bem como as taxas de mobilização e deslocamento de equipe e equipamentos, cujas oscilações refletem a distância do local de execução em relação à capital. Foram adotados os seguintes parâmetros médios extraídos das planilhas: R\$ 2,34/m² para áreas entre 1.001 e 5.000 m² e R\$ 1,70/m² para áreas entre 5.001 e 20.000 m² em áreas urbanizadas. Os custos de mobilização variam de R\$ 790,59 até R\$ 2.358,78 por deslocamento, conforme distância de Salvador.

Tais composições foram organizadas na planilha de orçamento base do PROSUS II, devidamente instruída nos autos e acompanhada da memória de cálculo e das fontes utilizadas. Essa abordagem metodológica assegura robustez técnica e aderência às diretrizes da Política de Aquisições do BID, considerando ainda a ausência de correspondência direta em bases referenciais como SINAPI, SICRO e ORSE para alguns dos serviços especializados envolvidos.

Diante da ausência de correlação técnica direta entre os serviços demandados e os itens disponíveis nas bases oficiais mencionadas, optou-se, como alternativa metodológica adequada, pela utilização de composições de custos extraídas de contratos e estudos técnicos análogos realizados por entes públicos, cujos escopos apresentem similaridade técnica relevante. Para assegurar a consistência e a atualidade dos valores orçados, foram aplicados os devidos ajustes de atualização monetária com base no Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), considerando a série acumulada até maio de 2025.

Tal abordagem visa garantir a adequação técnica, a coerência orçamentária e a compatibilidade com os princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência que regem as contratações públicas.

*Ademais, convém registrar que o **processo SEI nº 019.12684.2025.0103239-81**, no evento nº **00118532027**, conduzido pela **CEIRF** para contratação de objeto de natureza similar, adotou igualmente a **cotação de mercado** como parâmetro metodológico. A justificativa, baseou-se nas mesmas razões ora expostas, notadamente a inexistência de itens específicos nas bases referenciais oficiais (SINAPI, SICRO e ORSE) que pudessem refletir, de forma precisa e fidedigna, as particularidades técnicas do objeto. Assim, reforça-se a coerência e a aderência institucional dessa abordagem, já*



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

utilizada em precedentes administrativos com escopo análogo, assegurando consistência, transparência e alinhamento às melhores práticas de contratação pública.

3. Bens e Serviços em Geral (exceto engenharia)

Para a estimativa de preços de bens e serviços comuns ou especializados que não se enquadrem como serviços de engenharia, serão utilizados os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina:

- I utilização de painel de preços do governo federal, se houver;*
- II pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham data e descrição do item;*
- III pesquisas com fornecedores, mediante solicitação formal;*
- IV contratações similares realizadas pela Administração, preferencialmente no mesmo ente federativo;*
- V uso de sistemas de registros de preços oficiais, quando aplicável.*

4. Conformidade com a Política de Aquisições do BID

Todos os métodos de apuração do valor estimado serão compatíveis com os princípios da Política de Aquisições do BID (GN-2349-15), em especial no que se refere à transparência, economia, razoabilidade e rastreabilidade dos dados utilizados. A estimativa será sempre acompanhada da respectiva memória de cálculo, fontes consultadas e, quando exigível, da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) emitida por profissional habilitado.

*Ainda, considerando as diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cumpre esclarecer que o critério de julgamento por **menor preço global** é compatível com as políticas de aquisições da instituição, sendo o mais comumente adotado em procedimentos licitatórios financiados com seus recursos. Destaca-se que o **fator “k”**, embora amplamente utilizado em contratações no âmbito da Administração Pública estadual, **não é previsto nas normas do BID como critério de avaliação**, razão pela qual sua adoção não se mostra aplicável no presente certame. Assim, a utilização do menor preço global assegura o alinhamento com o marco normativo internacional vigente e com as exigências do financiador.*

5. Conclusão

Dessa forma, esta Nota Técnica antecipa à Procuradoria Geral do Estado e demais órgãos de controle os critérios objetivos que nortearão a composição



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

do valor estimado nas contratações vinculadas ao Programa PROSUS II/SESAB, garantindo segurança técnica, jurídica e aderência às normas nacionais e internacionais aplicáveis.

Considerando o caráter recorrente das contratações com escopos semelhantes no âmbito do Programa, solicita-se, desde já, a emissão de parecer jurídico com efeito sistêmico, de modo a conferir maior celeridade e uniformidade à análise dos processos correlatos.

Nestes termos, submete-se a presente justificativa à apreciação da autoridade competente, para análise e deliberação, salvo melhor juízo”.
(sublinhamos)

À vista do exposto, **reitera-se que a definição e a validação do valor estimado constituem matéria eminentemente técnica, de responsabilidade exclusiva dos setores competentes da Administração** (unidade demandante/área técnica), cabendo a este Órgão Jurídico de Assessoramento o controle de legalidade e de coerência formal do procedimento.

Dito isto, repise-se, incumbe à área técnica **eleger a metodologia, indicar as fontes, apresentar memória de cálculo, atualizar os parâmetros utilizados** e, quando exigível, **subscrever ART por profissional habilitado**, demonstrando de modo motivado a **compatibilidade do valor com o mercado** e a **vantajosidade da opção adotada**.

Neste aspecto, reitere-se, a atuação jurídica desta PGE não abrange a aferição numérico-quantitativa do orçamento, limitando-se a exigir que tais elementos técnicos estejam regularmente documentados, justificáveis e auditáveis nos autos, em conformidade com a Lei federal nº 14.133/2021 e a Lei estadual nº 14.634/2023, e regulamentos correlatos.

II. 2.1.3. Demais elementos instrutórios e minuta de edital.

Os autos encontram-se instruídos com a **Declaração do Ordenador da Despesa (DOD)** (00121423580) específica para o processo em análise, atestando a existência de recursos orçamentários, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (LRF: art. 16), assinada pela autoridade competente devidamente identificada.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Na DOD, a i. Coordenadora da UGP/PROSUS expressamente indica que os recursos a serem utilizados na contratação estão contemplados *no item 4.2.1 do componente 4* do Plano de Aquisições, que prevê, em dólares americanos (USD) valor estimado de U\$100.000,00 (cem mil dólares).

Também deve instruir o feito a Requisição do Serviço no mesmo valor indicado na Declaração do Ordenador de Despesas (00117159845).

Os autos contam, ainda, com Portarias indicando a atual formação da UGP/PROSUS e da Comissão de Licitação (00116453072; 00116452957), além da Autorização da Exma. Sra. Secretária do Estado para prosseguimento do feito (00121812783).

A verificação da **elegibilidade dos potenciais contratados** incumbe à unidade consulente (itens 1.8, 1.9 e 1.10), competindo-lhe, ainda, assegurar o afastamento de **Práticas Proibidas**, em consonância com os critérios fixados pelo BID em suas **Políticas de Aquisições** (itens 1.16 e 1.17).

A UGP/PROSUS deve, ainda, atentar para as regras de publicidade aplicáveis à contratação previstas nas Políticas de Aquisições do Banco.

No que toca à **Minuta de Edital** (00117075155), que adota modelo disponibilizado pelo BID, entendemos cabível apenas o seguinte apontamento.

A Administração indica, no item 3 da minuta de instrumento convocatório que “*O licitante será selecionado mediante “menor preço proposto, por lote”*”.

Neste aspecto, cumpre-nos, mais uma vez, trazer à colação as recomendações exaradas pelo i. Procurador do Estado, Dr. Adriano Ferreira da Silva, quando da emissão do já referido Parecer nº PA-NSESAB-202-2025 (processo SEI nº 019.8781.2025.0105145-61), *in verbis*:

“É importante destacar que o certame se dará através da competição do “menor preço global” [no caso concreto, menor preço por lote], critério que não é comumente adotado pelos órgãos da Administração Pública estadual (que geralmente utiliza o fator “k”). No particular, a falta de prática



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

administrativa na não utilização do fator k pode ensejar algumas dificuldades para a gestão contratual, razão pela qual deve ser sopesado pela Consulente a escolha do critério.

Importante pontuar, também, que a adoção do fator “k”, amplamente usado na Administração, repita-se, é importante instrumento para coibir eventual “jogo de planilha”, revelando-se, s.m.j., uma escolha prudente.

Sugere-se, pois, que a UGP/PROSUS se certifique quanto a adoção do melhor critério de julgamento a ser utilizado no julgamento das propostas.”

II. 3 – Caráter uniforme

Na Nota Técnica nº 002/2025 – UGP/PROSUS II (00121423580), a i. Consulente solicita “considerar a possibilidade de ser exarado um Parecer Sistêmico para contratações similares, caso seja este o entendimento dessa douta PGE”.

Considerando, assim, o pleito suso formulado, 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 Opinativo ora confeccionado, 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.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que sejam observadas todas as orientações constantes deste Opinativo e instruído o presente feito com todos os documentos exigidos pelo BID, é possível a contratação pretendida, dispensado o retorno dos autos a esta Procuradoria.

Núcleo Setorial de Licitações e Contratos – SESAB, 10 de setembro de 2025.

MARIANA CARIBÉ DE ALMEIDA
Procuradora do Estado



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 10 DE SETEMBRO DE 2025

**Mariana Caribe de Almeida
Procuradora do Estado**