



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004095

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.0177.2025.0006600-64

ORIGEM: Secretaria da Administração

INTERESSADO(A):

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-028-2025

Acolho, com os adendos materializados no presente despacho, o Parecer nº PA-NLC-396-2025, da lavra do i. Procurador Marcos Sampaio de Souza, chancelado pelo Despacho nº PA-NLC-331-2025, subscrito pela i. Procuradora Mariana Tannus Freitas, que, na sede de entendimentos pretéritos desse órgão jurídico, admitiram a possibilidade de emissão de Autorização de Prestação de Serviços (APS) com data posterior à validade da ata de registro de preços, desde que a contratação, por termo de contrato, tenha sido consumada ainda na vigência da ata.

Como bem pontuado na citada manifestação, a celebração do Contrato nº 045/2025 ocorreu ainda na vigência da ata de registro de preços, deixando evidente que a APS, neste caso, não tem o caráter substitutivo ou equivalente do termo de contrato (art. 90 da Lei nº 14.133/2021), servindo, apenas, como requisito de natureza técnica e operacional dos sistemas utilizados pela Administração para o processamento de seus pagamentos.

Com efeito, a emissão de APS, na presente situação, funciona como elemento de integração operacional ente o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços – SIMPAS e o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia – FIPLAN, na forma prevista no §1º do art. 5º da Instrução Normativa Conjunta SEFAZ/SAEB nº 001/2013, não infringindo o termo de contrato subscrito com a observância das formalidades legais.

É necessário pontuar, nada obstante, que apesar de seu caráter secundário e operacional, não se deve admitir a emissão de APS (como também de AFM) em prazo



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

muito distante da data em que celebrado o termo de contrato, como muito bem pontuado pela então Chefia desta Procuradoria Administrativa, no Despacho nº PA-443-2022, proferido no bojo do processo e-PA nº 2022.11.01.00009012 (SEI nº 009.0220.2022.0067231-14), a cujas considerações remeto.

À luz de tais considerações e da necessidade de otimização da demanda, **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 seguinte enunciado:**

Na hipótese em que tenha sido subscrito termo de contrato, com a observância das formalidades legais pertinentes, a Autorização da Prestação de Serviço (APS) ou a Autorização de Fornecimento de Material (AFM), emitida para os fins de integração entre o SIMPAS e FIPLAN, não possui a natureza substitutiva ou equivalente a que se refere o art. 90 da Lei federal nº 14.133/2021, sendo válida a sua expedição ainda que superada a vigência da ata de registro de preços.

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

À SAEB, para a ciência e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 13 DE AGOSTO DE 2025

**Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004095

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.0177.2025.0006600-64

ORIGEM: Secretaria da Administração

INTERESSADO(A): 'SAEB - Secretaria da Administração'

DESPACHO Nº PA-NLC-331-2025

Acolho, na íntegra e por seus próprios fundamentos, o Parecer n. PA-NLC-396-2025, da lavra do i. Procurador Marcos Sampaio, relativo a consulta formulada pela Secretaria de Administração acerca da possibilidade de emissão de APS fora do prazo de validade de ata de registro e preços, quando já foi celebrado o respectivo contrato ainda na sua vigência, em consonância com precedentes deste Núcleo de Licitações e Contratos.

Siga para apreciação da i. Chefia, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009¹ c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009.

¹ Art. 88 - Aos titulares dos cargos em comissão, além do desempenho das atividades concernentes aos sistemas estaduais, definidos em legislação própria, cabe o exercício das atribuições gerais e específicas a seguir enumeradas:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 30 DE JULHO DE 2025

**Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Assistente**

...

IV - Procurador Chefe:

...

r) conferir caráter uniforme, no âmbito de sua competência, a pareceres ou teses jurídicas que versem sobre questões de significativo interesse sistêmico ou das quais possam resultar prejuízos ao Erário, dando imediata ciência ao Procurador Geral;



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2025.7.01.00004095

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.0177.2025.0006600-64

ORIGEM: Secretaria da Administração

INTERESSADO(A): 'SAEB - Secretaria da Administração'

PARECER Nº PA-NLC-396-2025

LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 - PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. CONSULTA. Contrato celebrado antes do término de vigência da ata de SRP. Ausência de reconhecimento, pelo sistema, de validade na celebração de ajuste. Matéria analisada sob o viés estritamente jurídico. Questão técnica operacional, para nós, a ser revisitada pela Administração. Parecer conclusivo. Sugestão de atribuição de caráter uniforme ao presente parecer.

RELATÓRIO

O presente processo provoca opinativo da PGE, derredor de saque de ata de registro de preço com emissão de APS fora do prazo de validade da ata, lançada nos seguintes termos:

Trata-se o presente de processo administrativo instaurado pela Assessoria DG - SAEB/GAB/DG/ASS, que versa sobre a Contratação de software como serviço (SaaS), por um



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

*período de 12 (doze) meses, visando a gestão de contratos públicos, com implantação e suporte, de forma a possibilitar o controle da execução dos contratos firmados entre esta Secretaria e suas Contratadas, proveniente de **saque de Ata de Registro de Preço proveniente da Concorrência Pública - CP002/2024**, cuja vigência encerrou-se em 02/07/2025, conforme exposto no Relatório de Itens com Preços Registrados ([00118195419](#)), disponibilizada pelo Fundo Estadual da Saúde (Unidade Gestora 19.004), no valor global estimado de **R\$ 343.421,16** (trezentos e quarenta e três mil quatrocentos e vinte e um reais e dezesseis centavos), para atendimento às unidades Diretoria Geral – SAEB/DG e Superintendência de Recursos Logísticos - SRL.*

O Processo foi encaminhado a esta Diretoria de Serviços - SRL/DS, para geração da Requisição de Serviços no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços - SIMPAS, sendo que a mesma fora gerada (RS nº 09.02049/2025 - doc. SEI nº [00116934467](#)), bem como também observamos que foi gerada a RS nº 09.02050/2025 pela Diretoria Geral - GAB/DG, ambas em 30/06/2025, ainda na vigência da Ata.

O processo foi objeto de análise da Diretoria de Gestão Estratégica de TIC - SAEB/SGI/DGETIC (doc. SEI nº [00116956075](#)), da Coordenação de Qualidade do Gasto Público - SEFAZ/CQGP (doc. SEI nº [00116995574](#)), tendo obtido manifestação conjunta SAEB e SEFAZ para continuidade do feito, conforme consta do Despacho (doc. SEI nº [00117089957](#)).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ato seguinte, o Contrato nº 045/2025 (doc. SEI nº [00116940939](#)) foi celebrado em 01/07/2025, ainda na vigência da supracitada Ata de Registro de Preços, e publicado em Diário Oficial do Estado - DOE (doc. SEI nº [00117243133](#)).

No entanto, os autos retornaram a esta Diretoria de Serviços - DS, em 08/07/2025, com a finalidade de emissão da RS e da Autorização de Prestação de Serviços - APS. Contudo, não foi possível proceder com a emissão deste último documento, uma vez que a requisição encontrava-se cancelada. Isso ocorreu porque as requisições vinculadas ao Registro de Preços cujas APS não tenham sido emitidas dentro do prazo de vigência da Ata, são canceladas automaticamente no SIMPAS.

Ressalta que esta consulta não é nova no âmbito desta SAEB e PGE, já tendo sido objeto de exame jurídico, em situação análoga, quando da emissão do Parecer Nº PA-NLC-360-2022 ([00118331283](#)) e do Parecer Nº PA-NLC-612-2022 ([00118331286](#)), considerando a celebração do contrato durante a vigência da ata por parte da SAEB e do fornecedor com a respectiva publicação, a inativação automática da ata no Sistema e a necessidade da Unidade gerar APS, tendo sugerido análise e manifestação da d. Procuradoria Geral do Estado- PGE sobre os seguintes questionamentos específicos:

“1. Considerando que há opções de ações operacionais no SIMPAS para emissão de APS, com data posterior à validade da Ata, bem como visando a realização dos trâmites necessários e inerentes a integração do ciclo financeiro, proporcionando a regular execução do



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

procedimento de contratação, poderá a Unidade proceder com tal ação?

2. Caso o opinativo seja favorável à realização das ações operacionais no SIMPAS, para emissão de APS, com data posterior à validade da Ata, bem como considerando que o presente questionamento é recorrente por parte dos órgãos, já tendo sido objeto de pronunciamento anterior por parte da PGE questionamos se poderia ser dado caráter sistêmico, para evitar que em situações análogas haja a necessidade de submeter a essa especializada novas consultas, conferindo maior celeridade na tramitação e resolução dos processos de contratação.”

É o que basta relatar. Passo a opinar

I - DISCLAIMER JURÍDICO

Inicialmente, registre-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, sendo a função do Órgão Consultivo justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão de risco e a necessidade de se adotar, ou não, a precaução recomendada.

Lado outro, frise-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dento da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, não obstante o fato de que as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de correção, de modo que o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Ainda preliminarmente, instamos a Administração a observar, **no que couber**, as normas referentes ao contingenciamento de gastos estaduais tão reiteradamente reclamado pelos órgãos públicos do Estado da Bahia.

II - MANIFESTAÇÃO

Feitas estas importantes considerações, passa-se ao exame do mérito processual.

Ab início, oportuno noticiar que a Lei nº 14.634 de 28 de novembro de 2023, que disciplina as normas de licitações e contratos administrativos aplicáveis no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia e dá outras providências, prescreve no art. 2º que, salvo as exceções que especifica, 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.

Acerca da obrigatoriedade de celebração de instrumento contratual, estabelece o art. 95 da Lei Federal número 14.133/02, dentre outras disposições, igualmente incorporadas no plexo normativo estadual, à míngua de disciplina própria na regência estadual, o que segue:

“Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

O art. 92, a que se reporta o parágrafo primeiro do art. 95, acima reproduzido, a exemplo do que faz o art. 126 da Lei nº 9.433/05, enumera as cláusulas que necessariamente deve conter o contrato administrativo, dentre as quais tem-se o prazo de execução do objeto pactuado.

Sobre o tema, consta em outros processos que tramitaram nesse Órgão Jurídico a informação de que o “SIMPAS é parametrizado para impossibilitar quaisquer ações ao término da vigência da ata, bem como realiza cancelamento [...] [automático] das requisições que não tiveram APS emitida” (E-PA 2022.8.01.00006583 (SEI 023.8122.2022.0001903-34). Vide, outrossim, o E-PA 2022.11.01.00009012 (SEI 009.0220.2022.0067231-14).)

O Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS) foi instituído pelo Decreto nº 7.919/2001, “com a finalidade de gerenciar os processos de aquisição, catalogação, distribuição e controle de materiais, bens patrimoniais e serviços da Administração Pública Estadual” (art. 1º). De “utilização obrigatória para todos os órgãos da administração direta, autarquias e fundações” (art. 2º), atribuiu-se à SAEB, dentre outras ações, “controlar e supervisionar a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

operacionalização do Sistema” e “promover as ações necessárias ao funcionamento e aperfeiçoamento do Sistema”. A Instrução SAEB nº 20/2006 “[o]rienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quanto à operacionalização do [...] SIMPAS”, aludindo em diversas oportunidades à inserção de dados concernentes à autorização de fornecimento de material (AFM) e à autorização de prestação de serviços (APS), sem se referir, todavia, a elementos do contrato.

Diante desse contexto, penso que eventual obstáculo inserido em sistemas de tecnologia de comunicação e informação que desconsidere instrumento de contrato celebrado validamente, conforme as regras legais, no particular, a NLL, viola a hierarquia das normas jurídicas, que assenta as portarias e instruções abaixo das leis e decretos. Os legítimos e imprescindíveis atos administrativos dirigidos à organização financeira da Administração são ilegais quando se afastam dessa premissa.

Observe-se que, além de a faculdade de substituição do instrumento de contrato, outorgada pela não significar vedação da sua utilização nos casos em que é possível a Administração se valer de “outros instrumentos hábeis”, nas situações em que é ele obrigatório, inexistente a exigência de edição de outro documento, cuja ausência invalida o “termo de contrato”.

É cedido, inclusive, nos termos da lei, competir a Administração a celebração **de um ou outro instrumento** (Autorização de Prestação de Serviços/APS **ou** contrato propriamente dito), identificando-se que na consulta se indica que houve a tempestiva celebração do contrato em data **anterior** ao término da vigência da Ata de Registro de Preços, consoante se constata da seguinte manifestação:

“Ato seguinte, o Contrato nº 045/2025 (doc. SEI nº [00116940939](#)) foi celebrado em 01/07/2025, ainda na vigência da supracitada Ata de Registro de Preços, e publicado em Diário Oficial do Estado - DOE (doc. SEI nº [00117243133](#)).”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Assim, tem-se que, **juridicamente**, em decorrência da celebração do contrato nº 45/2025, tirado dentro do prazo de validade, anota a administração, entretanto, que do ponto de vista operacional, o sistema exige a emissão da APS antes de finda a vigência da ata:

No entanto, os autos retornaram a esta Diretoria de Serviços - DS, em 08/07/2025, com a finalidade de emissão da RS e da Autorização de Prestação de Serviços - APS. Contudo, não foi possível proceder com a emissão deste último documento, uma vez que a requisição encontrava-se cancelada. Isso ocorreu porque as requisições vinculadas ao Registro de Preços cujas APS não tenham sido emitidas dentro do prazo de vigência da Ata, são canceladas automaticamente no SIMPAS.

Em acréscimo, há nos autos informação prestada acerca da “*inativação automática no sistema e a necessidade do órgão gerar APS*”. Segundo se infere, pois, da manifestação da Coordenação de Serviços Auxiliares, acima transcrita, a SAEB aponta que se deixou de reconhecer como viável apenas a celebração de instrumento contratual, exigindo, ademais, a necessidade de emissão da respectiva **Autorização de Prestação de Serviços/APS**.

Em verdade, **sob o viés estritamente jurídico**, a Pasta interessada procedeu com a celebração do instrumento necessário a disciplinar a relação jurídica entre as partes, de modo que, **juridicamente**, não assiste razão à recusa da SAEB em reconhecer a validade do Contrato Celebrado de número 045/2025 (celebrado e publicado antes de finda a vigência da ata).

Para nós, pois, a ausência da emissão de APS, diante da celebração, temporânea, do instrumento contratual, não tem o condão, por si só, de afastar legalidade do pacto celebrado, de modo que deverá a Administração proceder com as tratativas necessárias a sanar tal inconsistência, devendo, ao nosso sentir, ser revisitada a



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

decisão da SAEB de impedir a emissão da **Autorização de Prestação de Serviços/APS**.

Em arremate, repita-se, a questão posta cinge-se ao saneamento de uma **questão de natureza técnica**, uma vez derivada do sistema operacional do Estado, diante, frise-se, da celebração do instrumento contratual durante o período de vigência da ata de SRS.

Anoto, em abono da tese, que ela fora confirmada no que fora posto no PARECER Nº PA-NLC-612-2022 (PROCESSO EXTERNO Nº: 023.8122.2022.0001903-34), na íntegra acolhido pelo DESPACHO Nº PA-NLC-389-2022, em que a i. Procuradora Assistente do NLC, a Dra. Mariana Cavalcante Tannus Freitas, assim se manifestou:

“A mera inexistência de APS/AFM não tem o condão de invalidar o contrato já celebrado, como bem pontuado no citado opinativo, sendo que a possibilidade de emissão posterior deste documento, para fins de atendimento à procedimento de manual do Sistema estabelecido pela SAEB, na qualidade de gerenciadora da ata, deve ser analisada tecnicamente pela SAEB”.

As questões derredor da necessidade de evolução e parametrização do SIMPAS - Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS) foi instituído pelo Decreto nº 7.919/2001, derredor também dessa matéria, fora objeto de manigestão da PGE como bem pontuou o PARECER Nº PA-NLC-025-2023 (PROCESSO EXTERNO Nº: 077.1580.2022.0008269-15), que merece ser reiterado.

III - CONCLUSÃO

Nessa senda, respondendo objetivamente aos questionamentos, concluo:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

“1. Considerando que há opções de ações operacionais no SIMPAS para emissão de APS, com data posterior à validade da Ata, bem como visando a realização dos trâmites necessários e inerentes a integração do ciclo financeiro, proporcionando a regular execução do procedimento de contratação, poderá a Unidade proceder com tal ação?”

SIM. A mera inexistência de APS/AFM não tem o condão de invalidar o contrato já celebrado e a possibilidade de emissão posterior deste documento, para fins de atendimento à procedimento de manual do Sistema estabelecido pela SAEB, na qualidade de gerenciadora da ata, deve ser analisada tecnicamente pela SAEB, tendo validade jurídica a emissão da APS após o prazo da ata de registro de preços, mas apenas quando o contrato tiver sido celebrado tempestivamente.

2. Caso o opinativo seja favorável à realização das ações operacionais no SIMPAS, para emissão de APS, com data posterior à validade da Ata, bem como considerando que o presente questionamento é recorrente por parte dos órgãos, já tendo sido objeto de pronunciamento anterior por parte da PGE questionamos se poderia ser dado caráter sistêmico, para evitar que em situações análogas haja a necessidade de submeter a essa especializada novas consultas, conferindo maior celeridade na tramitação e resolução dos processos de contratação.

Pela relevância da questão, e considerando a repetição de consultas à PGE/NLC dessa natureza, sugiro seja emprestado caráter uniforme à presente manifestação.

À consideração superior da i. Assistência deste NLC.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 30 DE JULHO DE 2025

**Marcos Sampaio de Souza
Procurador do Estado**