



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000546

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0003367-71

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Departamento Estadual de Trânsito

PARECER Nº PA-NLC-101-2026

CONTRATO. CONSULTA. Lei federal nº 14.133/2021. Serviço postal. Lei Federal nº 6.538/1978. Administração como usuária de serviço público. Contrato de adesão. Autorização de Prestação de Serviços – APS. Função operacional. Prevalência do contrato celebrado. Precedentes PGE. Proposta de enunciado para consolidação de entendimento.

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN relativamente à divergência de disposições sobre sanções administrativas no Contrato Múltiplo de Prestação de Serviços e Venda de Produtos 9912358344 (Contrato nº 9912358344), celebrado pela Autarquia com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT, e na Autorização de Prestação de Serviços – APS (00131537899).

Afirma a Consulente, em síntese (00131537952):

a) conforme a APS, a “sanção de multa, será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei Federal nº 14.133/2021. Para fins desta contratação fica estabelecido o percentual de 1% para multa moratória e 10% para multa compensatória, em observância aos parâmetros estabelecidos no Decreto Estadual nº 23.113/2024”;



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

b) uma vez que esses dados divergem daqueles previstos no Contrato, a EBCT se recusou a assinar a APS, “solicitando sua retificação”;

c) a SAEB “asseverou ser padrão do respectivo documento [APS] a previsão das eventuais penalidades, e que as mesmas estariam em consonância com as previsões dos Contrato n.º 9912358344/25 (00131537790) e Termo de Referência (00131537846)”;

d) “o contrato dos correios tem caráter de adesão, ao passo que não pode, esta Autarquia, alterar os seus termos”;

e) a EBCT “é a única concessionária legalmente autorizada à prestação exclusiva dos serviços postais em todo o território nacional, conforme dispõe a Lei nº 6.538/1978, o Decreto-Lei nº 509/1969 e o Decreto nº 12.464/2025”.

Destacam-se, outrossim, da instrução processual: Contrato nº 9912358344 (00131537790); Termo de Referência/Habilitação (00131537846); APS (00131537899); mensagens eletrônicas contendo manifestação da SAEB sobre o tema (00131537938).

É o que basta relatar. Opino.

II - ASPECTOS PRELIMINARES

Este parecer está fundamentado na Constituição Estadual da Bahia (art. 140) e na Lei Orgânica da PGE (Lei Complementar nº 59/2025, art. 3º, inc. I), apresentando análise estritamente jurídica dentro dos limites da consulta formulada.

Não compete a órgão jurídico a avaliação da conveniência, oportunidade ou mérito administrativo das decisões dos gestores públicos¹. Esse pronunciamento não vincula a Administração quanto ao prosseguimento do processo, independentemente das orientações promovidas².

A análise jurídica constante deste Parecer não alcança o(s) processo(s) que originou(aram) o contrato celebrado, não o ratificando, portanto, ou conferindo-lhe validade.

¹ “[...] 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.” (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp., 25 e 39).

² Vide art. 10 da Lei federal nº 14.133/2021.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

III - MERITO

III.1 Particularidades normativas

Como se sabe, a regência legal atual das licitações é dada pela Lei federal nº 14.133/2021³, que revogou a Lei federal nº 8.666/1993, incorporada no Estado da Bahia nos termos definidos no art. 2º da Lei nº 14.634/2023, que revogou a Lei nº 9.433/2005.

III.2 Caso concreto

Inicialmente, importa anotar, a título informativo, que o Termo de Referência/Habilitação não conta com disposições sobre infrações e sanções.

No que se refere aos fatos concernentes à consulta formulada, a despeito de essa manifestação jurídica não examinar o processo que culminou no Contrato nº 9912358344, algumas considerações teóricas sobre a contratação da EBCT são necessárias.

A Constituição Federal, em seu art. 21, inc. X, restringe a prestação do serviço postal à União, a quem compete mantê-lo.

Nos termos do art. 9º da Lei federal nº 6.538/1978, são exploradas pela União, em regime de monopólio, as seguintes atividades postais: **(I)** – recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e a expedição, para o exterior, de carta⁴ e cartão-postal⁵; **(II)** – recebimento, transporte e entrega, no território nacional, e expedição, para o exterior, de correspondência agrupada⁶; e **(III)** – fabricação, emissão de selos e de outras fórmulas de franqueamento postal.

O Supremo Tribunal Federal, desde 2004 (vide Recurso Extraordinário nº 407.099-5⁷), tem entendimento firme no sentido de que a EBCT é “prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado”.

³ Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.

⁴ CARTA - objeto de correspondência, com ou sem envoltório, sob a forma de comunicação escrita, de natureza administrativa, social, comercial, ou qualquer outra, que contenha informação de interesse específico do destinatário (Lei nº 6.538/78, art. 47).

⁵ CARTÃO-POSTAL - objeto de correspondência, de material consistente, sem envoltório, contendo mensagem e endereço (Lei nº 6.538/78, art. 47).

⁶ CORRESPONDÊNCIA AGRUPADA - é a reunião, em volume, de objetos da mesma ou de diversas naturezas, quando, pelo menos um deles, for sujeito ao monopólio postal, remetidos a pessoas jurídicas de direito público ou privado e/ou suas agências, filiais ou representantes

⁷ [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261763](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261763)



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em 2009, na ADPF 46/DF, a Corte concluiu que o serviço postal (“conjunto de atividades que torna possível o envio de correspondência, ou objeto postal, de um remetente para endereço final e determinado”), além de não constituir “atividade econômica em sentido estrito”, é serviço público⁸.

Como usuária desse serviço público, a Administração equipara-se aos demais usuários particulares, com os quais o prestador de serviços celebra um contrato de adesão, conceituado pelo art. 54 da Lei nº 8.078/1990⁹ (CDC) como contrato “cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo”.

Eventual discordância de suas cláusulas exige que o usuário, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, discuta-as administrativa ou judicialmente, o que não foi a hipótese dos autos¹⁰.

Vale registrar que o tema contrato de adesão não é novo nesse Órgão Jurídico, conforme os Pareceres GAB-PAE-VSN-49/2015 (1200110014948), PARECER Nº PA-NLC-249-2022 (2022.4.01.00002373), PA-NLC-288-2022 (SEI 006.0404.2022.0002849-48) e PA-NLC-627-2025 (083.2170.2025.0005129-26), os quais concluíram que nessa espécie de contrato, cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo prestador de serviço, limita-se o Estado, como usuário do serviço público, à mera anuência ao teor do instrumento contratual.

Sem pretender examinar o contrato de adesão específico celebrado com a EBCT, o fato é que, no caso dos autos, a APS não tem a função substitutiva a que alude o art. 95 da Lei federal nº 14.133/2021, até porque a situação não se enquadra em nenhuma das hipóteses por ele abrangidas (dispensa de licitação em razão do valor, compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras).

⁸ Segundo Fernando Herren Aguillar, serviços públicos “são atividades econômicas distintas das de produção industrial de bens, competem ao Estado em regime de privilégio, estão previstas na Constituição Federal, estruturam-se em rede para atender a um número indeterminado de pessoas e sujeitam-se a uma série de requisitos específicos de desempenho [...] Subdividem-se em serviços públicos desempenhados pelo próprio Estado, concedidos ou permitidos a particulares. [...] Em sentido amplo, representa qualquer atividade estatal. Em sentido estrito, serviços públicos são os previstos no art. 175, suscetíveis de concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação pública” (AGUILLAR, Fernando Herren. **Serviços públicos: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: 2011 - Coleção Direito Econômico, p. 29).

⁹ Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

¹⁰ Vide, por oportuno, processo nº 0200070194660-0.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Nesta situação, a APS tem a mesma função integrativa referida no processo SEI 009.0177.2025.0006600-64 (e-PA 2025.7.01.00004095) e que ensejou o seguinte enunciado, ao qual foi conferido efeito uniforme pelo Despacho de Qualificação nº PA-028-2025:

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. 90¹¹ da Lei federal nº 14.133/2021, sendo válida a sua expedição ainda que superada a vigência da ata de registro de preços. (negrito original)

Penso que eventual obstáculo inserido em sistemas de tecnologia de comunicação e informação que desconsidere instrumento de contrato celebrado validamente, conforme as regras legais viola a hierarquia das normas jurídicas, que assenta as portarias e instruções abaixo das leis e decretos¹².

Com efeito, a mesma razão que norteou a orientação da prevalência das disposições contratuais em face de APS ou AFM emitida para os fins de integração entre o SIMPAS e FIPLAN legitima a conclusão quanto **à impossibilidade de seu texto divergir do conteúdo do termo de contrato precedentemente firmado, quer se trate, ou não, de contrato de adesão.**

Assim, mostra-se legítima a recusa da contratada em subscrever a APS que contemple disposições que estejam em desacordo com o termo de contrato, as quais, ainda que subscritas, deverão ser consideradas não escritas.

Registre-se, por oportuno, que a questão aqui examinada não é isolada, na medida em que tramitam nessa PGE mais 2 processos com o mesmo objeto e, a partir da Lei federal nº 14.133/2021 (054.4573.2025.0000064-17 e 021.2121.2025.0005725-99), as APSs e AFMs passaram a contar com disposições sobre infrações e sanções administrativas.

¹¹ Leia-se art. 95 da Lei federal nº 14.133/2021.

¹² Vide Parecer nº PA-NLC-025-2023 e Despacho nº PA-174-2023, SEI 077.1580.2022.0008269-15.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Contrato celebrado entre a Consulente e a EBCT possui a natureza jurídica de contrato de adesão e a APS, na hipótese, exerce a função de integração operacional entre o SIMPAS e o FIPLAN, em razão do que devem ser consideradas não escritas as suas disposições em desacordo com o instrumento contratual validamente celebrado.

Considerando, como anotado no item “**III.2 Caso concreto**” deste Parecer, que o tema tratado nos autos não é isolado, proponho a consolidação do entendimento a seguir elencado em forma de enunciado:

As cláusulas constantes de Autorização de Fornecimento de Material – AFM ou de Autorização de Prestação de Serviços – APS, emitida apenas para os fins de integração entre o SIMPAS e FIPLAN, que estejam em desacordo com o termo de contrato precedentemente assinado, com a observância das formalidades legais pertinentes, devem ser consideradas não escritas, uma vez que a APS ou a AFM, nesses casos, é desprovida da natureza substitutiva ou equivalente a que se refere o art. 95 da Lei federal nº 14.133/2021.

Sugiro, por fim, a elevação dos autos à i. Chefia da Procuradoria Administrativa para **atribuição de caráter uniforme** ao entendimento e enunciado externado no presente Parecer.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 24 DE FEVEREIRO DE 2026

**Veronica Santos de Novaes Menezes
Procuradora do Estado**

Documento assinado eletronicamente por VERONICA SANTOS DE NOVAES MENEZES:87852306500, em 24/02/2026, às 11:26:57, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000546

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0003367-71

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): DETRAN

DESPACHO Nº PA-NLC-100-2026

Manifesto minha concordância com o Parecer n. PA-NLC-101-2026, no qual a i. Procuradora do Estado Verônica Santos de Novaes Menezes analisa consulta formulada derredor da natureza não substitutiva de cláusulas contidas em Autorização de Prestação de Serviços/Autorização de Fornecimento de Material em relação a contratos celebrados anteriormente à sua subscrição.

Com efeito, estou de acordo com a sugestão de uniformização da matéria a partir de aprovação de enunciado com o seguinte teor:

As cláusulas constantes de Autorização de Fornecimento de Material – AFM ou de Autorização de Prestação de Serviços – APS, emitida apenas para os fins de integração entre o SIMPAS e FIPLAN, que estejam em desacordo com o termo de contrato precedentemente assinado, com a observância das formalidades legais pertinentes, devem ser consideradas não escritas, uma vez que a APS ou a AFM, nesses casos, é desprovida da natureza substitutiva ou equivalente a que se refere o art. 95 da Lei federal nº 14.133/2021.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Devem os autos seguir ao i. Procurador Chefe desta Procuradoria Administrativa para apreciação da concessão de efeito uniforme.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 05 DE MARÇO DE 2026

**Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Assistente**

Documento assinado eletronicamente por MARIANA CAVALCANTE TANNUS FREITAS:96810831568, em 05/03/2026, às 16:40:18, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000546

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0003367-71

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Departamento Estadual de Trânsito

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-005-2026

Manifesto minha concordância com o Parecer nº PA-NLC-101-2026, endossado pelo Despacho nº PA-NLC-100-2026, que em resposta à consulta formulada pelo Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, concluíram que as cláusulas constantes de Autorização de Prestação de Serviços – APS ou de Autorização de Fornecimento de Material – AFM, emitida exclusivamente para fins de integração entre o SIMPAS e o FIPLAN, quando em desacordo com o termo de contrato precedentemente celebrado, **devem ser consideradas não escritas.**

Com efeito, sem adentrar no tema dos contratos de adesão firmados com prestadores de serviços públicos em regime de monopólio – matéria já enfrentada por este órgão jurídico¹, a APS, na hipótese dos autos, não exerce função substitutiva ou equivalente ao contrato, assumindo função meramente operacional de integração de sistemas, sem aptidão, portanto, para alterar o conteúdo do instrumento contratual validamente subscrito.

Diante 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:

¹ Pareceres GAB-PAE-VSN-49/2015 (1200110014948), PARECER Nº PA-NLC-249-2022 (SEI 024.2089.2022.0002884-58), PA-NLC-288-2022 (SEI 006.0404.2022.0002849-48) e PA-NLC-627-2025 (083.2170.2025.0005129-26);



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

As cláusulas constantes de Autorização de Fornecimento de Material – AFM ou de Autorização de Prestação de Serviços – APS, emitida apenas para fins de integração entre o SIMPAS e o FIPLAN, que estejam em desacordo com o termo de contrato precedentemente assinado, com observância das formalidades legais pertinentes, devem ser consideradas não escritas, uma vez que a APS ou a AFM, nesses casos, é desprovida da natureza substitutiva ou equivalente a que se refere o art. 95 da Lei federal nº 14.133/2021.

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis, dando-se ciência à Sra. Procuradora Geral do Estado.

Ao DETRAN, para ciência e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 10 DE MARÇO DE 2026

**Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe**

Documento assinado eletronicamente por JAMIL CABUS NETO:61637777515, em 10/03/2026, às 18:01:51, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.