



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2026.6.01.00002550

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0029885-97

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): [REDACTED]

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-023-2026

Aprovo o **Parecer nº PA-NLC-403-2026**, da lavra da i. Procuradora do Estado Alessandra Franco Bacelar Pedreira de Cerqueira, que foi integralmente acolhido pelo **Despacho nº PA-NLC-283-2026**, da i. Procuradora Executiva Mariana Cavalcante Tannus Freitas.

Considerando a reiteração de consultas sobre o mesmo tema, conforme relatado nos autos e evidenciado pelos Pareceres PA-NSSP-033/2026 e PA-NSSP-039/2026, e visando a otimização dos trabalhos e a uniformidade das decisões administrativas, 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**, confiro **caráter uniforme** ao entendimento exarado no **Parecer nº PA-NLC-403-2026**.

Destarte, fica dispensada a oitiva individualizada da PGE em processos que versem sobre a **inexistência de previsão de cláusulas penais moratórias ou compensatórias em contratos de locação de imóveis em que o Estado da Bahia e suas entidades figurem como locatários**, devendo ser observadas as orientações do referido parecer, sob responsabilidade do gestor.

À Coordenação Executiva, para adoção das medidas cabíveis.

Ao **DETRAN** e à **SAEB**, para ciência e adoção das providências pertinentes, notadamente quanto à adequação do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS) para permitir o prosseguimento dos trâmites de



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

pagamento sem a exigência de preenchimento dos campos relativos às multas nos casos aqui tratados.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 01 DE JULHO DE 2026

**Adriano Ferreira da Silva
Procurador Chefe**

Documento assinado eletronicamente por ADRIANO FERREIRA DA SILVA:63185822587, em 01/07/2026, às 16:58:13, 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: 2026.6.01.00002550

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0029885-97

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): DETRAN

DESPACHO Nº PA-NLC-283-2026

Estou integralmente de acordo com o Parecer n. PA-NLC-403-2026, da lavra da i. Procuradora Alessandra Bacelar Pedreira de Cerqueira, que, no mesmo sentido dos Pareceres n. PA-NSSP-033-2026 e PA-NSS-039-2026, à luz do ordenamento jurídico vigente específico dos contratos de locação celebrados por órgãos e entes públicos (Lei federal n. 8.245/91 e Decreto estadual n. 24.104/2025), concluem pela inviabilidade de estipulação de multas moratórias ou compensatórias neste tipo de contrato.

Feitas estas considerações, siga para apreciação da i. Chefia para concessão de efeito uniforme, nos termos do art. 88, IV, alínea “r”, do Decreto estadual nº 11.738/2009¹ c/c art. 9º, I

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:

...

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

do Decreto estadual nº 11.737/2009, para dispensar a oitiva da PGE em processos dessa natureza e aplicar o entendimento contido no opinativo acima de forma sistêmica.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 01 DE JULHO DE 2026

Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Executiva

Documento assinado eletronicamente por MARIANA CAVALCANTE TANNUS FREITAS:96810831568, em 01/07/2026, às 11:29:11, 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: 2026.6.01.00002550

PROCESSO EXTERNO Nº: 049.4643.2026.0029885-97

ORIGEM: Departamento Estadual de Trânsito

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): [REDACTED]

PARECER Nº PA-NLC-403-2026

CONTRATO. CONSULTA. Contrato de locação de imóvel urbano em que o Estado da Bahia figura como locatário. Exegese da Lei Federal nº 8.245/1991; Decreto estadual nº 24.104/2025. Distinção, à luz de dispositivos do Código Civil, entre mora e inadimplemento; cláusula penal moratória e cláusula penal compensatória. Inexistência, no termo de referência e no contrato, de previsão de multa moratória ou compensatória. Inadequação da exigência no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços - SIMPAS de preenchimento desses campos para emissão da APS. Orientação jurídica já consolidada pela PGE através dos Pareceres PA-NSSP-033/2026 e PA-NSSP-039/2026, à qual aquiesce o presente opinativo. Sugestão de avaliação pelos escalões superiores desta Procuradoria da possibilidade de atribuição de efeito uniforme ao entendimento ora externado no presente parecer, privilegiando-se o princípio da eficiência.

I. RELATÓRIO



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento Estadual de Trânsito da Bahia - DETRAN, por intermédio da Coordenação de Materiais e Patrimônio - DETRAN/DA/CMAP, a respeito de impasse surgido na execução do contrato nº 018/2025, firmado entre o DETRAN/BA e a Sra. [REDACTED] cujo objeto consiste na locação de imóvel não residencial situado no Município de Campo Formoso/BA, destinado ao funcionamento da 3ª Regional de Trânsito - RETRAN.

Segundo relatado, ao providenciar a emissão da Autorização de Prestação de Serviços - APS no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS), após regular tramitação da Requisição de Serviço e dos Relatórios SRD e LID, o órgão consulente deparou-se com exigência sistêmica de preenchimento de percentuais relativos a multa moratória e a multa compensatória, penalidades que, todavia, não constam do Termo de Referência tampouco do contrato celebrado.

Diante da impossibilidade de prosseguimento do trâmite, o DETRAN/BA dirigiu-se à Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), invocando os Pareceres PA-NSSP-033/2026 e PA-NSSP-039/2026, exarados pela Procuradoria Administrativa desta Procuradoria Geral do Estado, nos quais se firmou o entendimento de que a estipulação de multas moratórias ou compensatórias em contratos de locação em que o Estado da Bahia figure como locatário é incompatível com a natureza dessa modalidade contratual, e requereu a supressão dos correspondentes campos obrigatórios do sistema.

Em resposta, a Diretoria de Serviços da SAEB manifestou-se no sentido de que os pareceres invocados não ostentam caráter de parecer uniforme, razão pela qual não possuiriam natureza vinculante ou orientação padronizada para casos análogos, sugerindo a formulação de consulta jurídica específica para o caso concreto.

Os autos foram instruídos com cópia integral do Parecer PA-NSSP-033/2026, exarado em consulta formulada pela Polícia Civil sobre situação substancialmente idêntica, bem como com o Parecer PA-NSSP-039/2026, no qual se reiterou o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

entendimento anteriormente firmado e se sugeriu a adoção de tratativas com a SAEB para solução definitiva do impasse.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre registrar que a manifestação desta Procuradoria tem natureza estritamente consultiva, destinando-se a assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos administrativos, sem substituir o juízo de conveniência e oportunidade que a ela incumbe dentro da margem de discricionariedade legalmente conferida.

A análise circunscreve-se aos elementos fáticos e documentais constantes dos autos, presumindo-se observada, pelos agentes públicos responsáveis, a competência para a prática dos atos precedentes.

Ora bem. O contrato de locação de imóvel urbano, ainda quando celebrado pela Administração Pública, não se confunde com os contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços disciplinados de forma típica pela legislação de licitações e contratos. Na locação, o locador não se obriga a entregar bens de consumo ou a executar prestação de fazer em favor do contratante; obriga-se, isto sim, a ceder o uso e o gozo de bem imóvel, por tempo determinado ou indeterminado, mediante retribuição pecuniária (o aluguel), nos termos da disciplina própria da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.

No âmbito do Poder Executivo estadual, essa modalidade contratual conta, ainda, com a disciplina procedimental do Decreto Estadual nº 24.104, de 13 de novembro de 2025, que rege a contratação da locação de imóveis urbanos de terceiros pela Administração Pública estadual, sem prejuízo da aplicação da Lei nº 8.245/1991 quanto ao conteúdo obrigacional próprio do ajuste, e da incidência subsidiária das normas de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

direito público e dos princípios da Lei nº 14.133/2021, no que forem compatíveis com a natureza do contrato de locação.

É dado relevante para a presente análise que, no contrato em exame, como ocorre na generalidade dos contratos de locação firmados pela Administração estadual, o Estado da Bahia figura como locatário, e não como locador, circunstância que repercute diretamente sobre a conveniência da estipulação de cláusulas penais, como se demonstrará.

O Código Civil distingue, com nitidez, as figuras da mora e do inadimplemento absoluto. Considera-se em mora o devedor que não efetua o pagamento, e o credor que não quer recebê-lo, no tempo, lugar e forma convencionados (art. 394 do Código Civil), respondendo o devedor em mora pelos prejuízos que sua mora causar, ainda que a prestação se torne impossível, e pelos juros e correção monetária correspondentes (art. 395). Nas obrigações de pagar quantia certa, a mora opera-se, em regra, pelo simples vencimento (art. 408), sendo essa a hipótese pertinente ao pagamento de aluguéis.

A cláusula penal, por sua vez, pode ser estipulada tanto para a hipótese de simples mora quanto para a de inadimplemento total da obrigação (art. 409 do Código Civil). Quando vinculada à mora, a multa, dita moratória, pode ser exigida cumulativamente com o cumprimento da obrigação principal, funcionando como mecanismo de pressão para o adimplemento tempestivo, dispensada a prova de prejuízo específico (arts. 411 e 416). Quando vinculada ao inadimplemento total, a multa, dita compensatória, converte-se em alternativa em benefício do credor, em substituição à prestação principal (art. 410), prefixando as perdas e danos decorrentes do descumprimento.

Assentada essa distinção, cumpre examinar qual das partes do contrato de locação administrativa está, em concreto, sujeita a incorrer em mora ou em inadimplemento apto a justificar a incidência de tais penalidades.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A Lei nº 8.245/1991 define, com precisão, as obrigações de cada parte na locação não residencial. Ao locador incumbe, essencialmente, entregar o imóvel em estado de servir ao uso a que se destina e garantir, durante a locação, o uso pacífico do bem (art. 22). Ao locatário, por sua vez, incumbe, como obrigação central, pagar pontualmente o aluguel e os encargos da locação (art. 23, I), além dos deveres acessórios de conservação e restituição do imóvel.

Nesse desenho obrigacional, a obrigação tipicamente sujeita à mora, o pagamento periódico de quantia certa, recai sobre o locatário. Quando o locatário é o próprio Estado da Bahia, a estipulação de multa moratória, na prática, apenas onera o erário, sem correspondência em desfavor do particular locador, que não assume obrigação de pagamento sujeita a atraso. Quanto à multa compensatória, vinculada ao inadimplemento total das obrigações principais, sua estipulação simétrica também se revela de pouca utilidade prática nesses contratos: o eventual descumprimento, pelo locador, do dever de entrega ou de manutenção do imóvel já encontra resposta adequada nos remédios próprios da locação (rescisão contratual, retenção ou compensação de valores devidos, entre outros), não se evidenciando necessidade de cláusula penal compensatória que, por sua estrutura bilateral usual em minutas-padrão, tende a se converter, na prática, em ônus unicamente estatal.

A isso se soma a circunstância de que a atualização monetária incidente sobre o débito em mora já é suficiente para recompor a perda de poder aquisitivo do locador decorrente do atraso no recebimento do aluguel, de modo que a cumulação de multa moratória representaria acréscimo de onerosidade ao contrato sem benefício proporcional para a proteção do interesse público, em atrito com os princípios da eficiência e da economicidade que regem a atuação administrativa.

O entendimento ora exposto converge com minutas de contrato de locação já elaboradas e aprovadas no âmbito desta Procuradoria, nas quais não se estipulam multas moratórias ou compensatórias, ressalvando-se, ao revés, hipótese de pagamento sem incidência de encargos moratórios para determinado período do exercício financeiro,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

restando assente, a contrario sensu, que, nos demais períodos, o atraso no pagamento sujeita-se apenas à atualização monetária, sem incidência de multa.

A objeção formulada pela SAEB, no sentido de que os Pareceres PA-NSSP-033/2026 e PA-NSSP-039/2026 não ostentariam caráter de parecer uniforme e, por isso, não vinculariam a solução de casos análogos, não infirma a correção técnico-jurídica da orientação neles fixada, tampouco afasta o dever de a Administração buscar uniformidade decisória diante de pareceres reiterados, emanados do órgão constitucionalmente incumbido do assessoramento jurídico do Poder Executivo estadual.

Nesse sentido, recomenda-se a avaliação, pelos escalões superiores desta Procuradoria, da uniformização do entendimento ora esposado, de modo a conferir à tese jurídica eficácia vinculante para a Administração e a evitar a reiteração de consultas idênticas, como a que ora se examina.

Por fim, quanto à exigência operacional do SIMPAS de preenchimento de percentuais de multa moratória e compensatória como condição para a emissão da APS, é de se reafirmar que os sistemas informatizados de apoio à gestão contratual constituem instrumentos a serviço da execução dos contratos administrativos, devendo conformar-se à disciplina jurídica e contratual vigente, e não condicionar ou distorcer essa disciplina em razão de limitações ou parametrizações técnicas. Inexistindo, no Termo de Referência e no contrato nº 018/2025, previsão de multa moratória ou compensatória, não há fundamento contratual que autorize ou justifique a exigência de preenchimento desses campos para a regular emissão da APS.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se:

a) pela ratificação do entendimento consolidado nos Pareceres PA-NSSP-033/2026 e PA-NSSP-039/2026, no sentido de que não é necessária, nem



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

juridicamente recomendável, a estipulação de multas moratórias ou compensatórias em contratos de locação de imóveis em que o Estado da Bahia figure como locatário, qualquer que seja a modalidade de contratação adotada, inclusive nos casos de inexigibilidade, porquanto tais penalidades tendem a recair exclusivamente sobre o erário, sem contrapartida proporcional, sendo suficiente, em caso de mora no pagamento do aluguel, a incidência de atualização monetária;

b) pela inexistência, no caso concreto do contrato nº 018/2025, firmado entre o DETRAN/BA e a Sra. [REDACTED] de fundamento contratual para a exigência de preenchimento, no SIMPAS, de percentuais de multa moratória ou compensatória, uma vez que tais penalidades não constam do Termo de Referência tampouco do instrumento contratual, devendo o sistema ser adequado, pela área técnica competente, para viabilizar a emissão da Autorização de Prestação de Serviços (APS) sem essa exigência, ou, enquanto não promovido o ajuste definitivo, admitir o preenchimento dos campos com indicação de inexistência de previsão de multa;

c) pela sugestão de que seja avaliada, pelos escalões superiores desta PGE, a possibilidade de uniformização do entendimento jurídico ora exposto e que vem sendo replicado nos processos administrativos que aqui tramitam. Com isso, ficará dispensada a análise jurídica individualizada dos feitos, privilegiando, destarte, os princípios da eficiência e da economicidade.

É o parecer, que submeto à superior apreciação da i. Assistência do Núcleo de Licitações e Contratos - NLC.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 01 DE JULHO DE 2026



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

**Alessandra F Bacelar Pedreira de Cerqueira
Procuradora do Estado**

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRA FRANCO BACELAR PEDREIRA DE CERQUEIRA:73040290568, em 01/07/2026, às 10:36:37, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014.