



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000765

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.16978.2025.0063548-30

ORIGEM: Secretaria da Administração

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Rafael Silva

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-025-2026

Endosso, na íntegra e por seus próprios fundamentos, as orientações exaradas pela i. Procuradora Ana Cristina P. Costa Nascimento Meireles, nos Pareceres PA-NLC-420-2026 e PA-NLC-433-2026, relativas à alteração do modelo de faturamento dos contratos de gestão de manutenção veicular firmados pelo Estado.

Com efeito, a matéria encontra-se exaustivamente examinada sob todos os enfoques pertinentes. Sob o prisma tributário, a Procuradoria Fiscal, no Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026, assentou que a Administração Pública é a tomadora real dos serviços de manutenção veicular, de modo que as notas fiscais correspondentes devem ser emitidas pelas oficinas credenciadas diretamente em nome dos órgãos e entidades contratantes, viabilizando-se, com isso, a retenção na fonte do Imposto de Renda pelo Estado.

Sob o prisma contratual, o Parecer nº PA-NLC-420-2026 concluiu pela impossibilidade de alteração unilateral do fluxo de faturamento por iniciativa da contratada, bem como pela vedação à sua implementação informal, exigindo-se a formalização de Termo Aditivo, com fundamento no art. 143, II, “b”, da Lei estadual nº 9.433/2005, precedido de nota técnica da unidade gestora.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

O opinativo foi acompanhado na íntegra pela i. Procuradora Executiva, por meio do Despacho nº PA-NLC-296-2026, e a minuta de Termo Aditivo que o integra recebeu a chancela da Procuradoria Fiscal, conforme Despacho da i. Procuradora Leila Von Söhsten Ramalho (doc. 00144544623), que atestou sua plena consonância com as orientações tributárias firmadas.

Diante desse quadro, aprovo a minuta de Termo Aditivo apresentada como Anexo I do Parecer nº PA-NLC-420-2026 (doc. 00144137057), já validada quanto à sua adequação tributária, a qual deverá ser subscrita pelas partes contratantes, disciplinando o novo fluxo de faturamento.

Registro, ainda, na linha do que orientou o Parecer nº PA-NLC-420-2026, que os novos procedimentos licitatórios a serem deflagrados com o mesmo objeto deverão contemplar, desde a origem, no Termo de Referência e na minuta contratual, o modelo de faturamento consentâneo com as conclusões da Procuradoria Fiscal, com a emissão de notas fiscais pelas oficinas credenciadas diretamente em nome do órgão ou entidade contratante quanto aos serviços de manutenção, e pela contratada apenas quanto aos seus serviços de gestão, dispensando-se, assim, a necessidade de aditamento posterior.

No que concerne ao pleito de uniformização, a existência de inúmeros contratos de gestão de manutenção veicular em vigor com idêntico modelo de faturamento, bem como de demandas similares já noticiadas nesta Procuradoria Administrativa, evidencia que a reiteração de consultas individuais para cada ajuste na mesma condição não se coaduna com os princípios da eficiência e da economicidade.

Assim, confiro, nos termos do art. 88, IV, alínea “r” do Regimento aprovado pelo Decreto nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto nº 11.737/2009, caráter uniforme ao Parecer nº PA-NLC-420-2026, de modo que suas orientações sejam observadas em todas as situações similares envolvendo contratos de gestão de manutenção veicular com modelo de faturamento equivalente, dispensando-se a manifestação individualizada desta Procuradoria Geral do Estado nos processos relativos à celebração dos respectivos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

aditivos, desde que estes reproduzam fielmente a minuta ora aprovada e estejam instruídos com a nota técnica da unidade gestora.

Eventuais peculiaridades fáticas ou contratuais que desborem do modelo aprovado deverão ser submetidas ao exame individualizado desta Casa.

Por fim, acolho a recomendação constante do Despacho nº PA-NLC-302-2026, da i. Procuradora Executiva Mariana Tannus Freitas, **para que sejam expedidos ofícios aos Exmos. Srs. Secretários de Estado**, dando-lhes ciência da mudança de modelagem ora aprovada e da necessidade de adequação das cláusulas dos contratos vigentes e dos editais de licitação em andamento para contratação de serviços de gestão de manutenção de frota.

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

À SAEB, para ciência e adoção das providências cabíveis, dando-se ampla divulgação a este pronunciamento aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 23 DE JULHO DE 2026

Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000765

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.16978.2025.0063548-30

ORIGEM: Secretaria da Administração

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Rafael Silva

DESPACHO Nº PA-NLC-302-2026

Estou plenamente de acordo com o teor do Parecer n. PA-NLC-433-2026, fruto da brilhante atuação da i. Procuradora Ana Cristina Meireles, relativo à mudança do modelo de faturamento dos contratos de gestão de manutenção veicular firmados pela Administração Pública estadual.

O opinativo em questão convalida a minuta do termo aditivo apresentada no bojo do Parecer n. PA-NLC-420-2026 (00144137057), acolhido pelo Despacho n. PA-NLC-296-2026 (00144137156), que foi igualmente validada pela Procuradoria Fiscal (00144544623), a ser subscrita pelas partes contratantes.

Encaminhe-se o presente processo para manifestação da i. Chefia da Procuradoria Administrativa, considerando a existência de demandas similares à presente envolvendo esse tipo de contrato, com o fito de que verifique a possibilidade de atribuição de **efeito uniforme** ao Parecer em tela, nos termos do art. 88, IV, r, c/c o art. 9º, I, ambos do Decreto Estadual n.º 11.737/2009, tornando dispensável a manifestação individualizada, pela PGE, dos processos relativos à celebração dos aditivos cuja minuta foi apresentada no Parecer n. PA-NLC-420-2026 (00144137057).



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Caso concedido o efeito uniforme, recomenda-se que sejam expedidos ofícios direcionados aos Exmos. Srs. Secretários, em face da mudança de modelagem, com necessidade de alteração das cláusulas alusivas a inúmeros contratos já vigentes e de editais de licitações em andamento para contratação dos serviços de gestão de manutenção de frota, que implicam em alteração da rotina administrativa de faturamento desse tipo de contrato.

À Chefia.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 15 DE JULHO DE 2026

Mariana Cavalcante Tannus Freitas
Procuradora Executiva



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000765

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.16978.2025.0063548-30

ORIGEM: Secretaria da Administração

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Rafael Silva

PARECER Nº PA-NLC-433-2026

**LEI ESTADUAL N. 9433/2005/LEI
FEDERAL Nº 8.666/93 - REGISTRO
DE PREÇOS. CONSULTA.
CONTRATO ADMINISTRATIVO.
GESTÃO DE MANUTENÇÃO
VEICULAR. QUARTEIRIZAÇÃO.
EMIÇÃO DE NOTA FISCAL. REDE
CREDENCIADA. ORIENTAÇÕES
EMANADAS DA PROFIS SOBRE OS
ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DAÍ
DECORRENTES. IMPOSSIBILIDADE
DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DO
MODELO DE FATURAMENTO POR
INICIATIVA DA CONTRATADA.
NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO
DE TERMO ADITIVO PARA
MUDANÇA DO FLUXO DE
FATURAMENTO. SUGESTÃO DE
EFEITO UNIFORME.**

Trata-se de consulta formulada pela SAEB acerca das consequências jurídicas, para os contratos de gestão de manutenção veicular firmados com a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., da alteração no modelo de faturamento pretendida pela contratada, em razão das mudanças trazidas pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023 e Lei Complementar nº 214/2025).

Após manifestação da Procuradoria Fiscal – PROFIS (Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026), que concluiu que a Administração Pública é a tomadora real dos serviços



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

de manutenção veicular e que as notas fiscais devem ser emitidas pelas oficinas credenciadas diretamente em nome dos órgãos e entidades contratantes, os autos retornaram a este Núcleo de Licitações e Contratos para exame dos aspectos contratuais e administrativos.

O Parecer nº PA-NLC-420-2026, emitido no âmbito deste Núcleo, concluiu, em síntese:

- a) que as conclusões tributárias da PROFIS constituem premissa vinculante para a análise contratual;
- b) que o pleito da empresa PRIME encontra amparo jurídico, desde que a alteração do fluxo de faturamento seja implementada por instrumento formal adequado, e não por iniciativa unilateral da contratada ou por anuência informal da Administração;
- c) que a alteração deve ser formalizada por meio de Termo Aditivo, com fundamento no art. 143, II, “b”, da Lei nº 9.433/2005, precedido de nota técnica da unidade gestora;
- d) que o Termo Aditivo deve disciplinar o novo fluxo de faturamento, inclusive quanto ao repasse de valores às oficinas credenciadas e ao encaminhamento dos documentos fiscais;
- e) que a manutenção do modelo atual, após ciência da orientação da PROFIS, bem como a implementação informal da alteração sem o devido aditivo, são igualmente vedadas, por gerarem riscos fiscais, contábeis e de responsabilização para os gestores;
- f) que, para os novos procedimentos licitatórios em preparação para o mesmo objeto (gestão de manutenção veicular), o modelo de faturamento deve ser concebido desde o edital em conformidade com as conclusões da PROFIS, dispensando-se a necessidade de alteração posterior.

Ao Parecer foi anexada minuta de Termo Aditivo (Anexo I), contemplando, entre outras, cláusulas sobre a natureza contratual, o novo modelo de faturamento (emissão de notas fiscais pelas próprias oficinas em nome do ente contratante, com a contratada emitindo nota fiscal apenas quanto aos seus serviços de gestão), a retenção de tributos na fonte e o



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

fluxo de pagamento, sugerindo-se, ao final, nova oitiva da PROFIS quanto à adequação tributária da minuta.

O opinativo foi acompanhado, na íntegra e por sua própria fundamentação, pela Procuradora Executiva Mariana Cavalcante Tannus Freitas, por meio do Despacho nº PA-NLC-296-2026, de 09/07/2026, que determinou o encaminhamento da minuta de Termo Aditivo à Procuradoria Fiscal para avaliação tributária, com posterior retorno para pronunciamento conclusivo da Chefia da Procuradoria Administrativa.

Em atendimento a essa determinação, a Procuradoria Fiscal, por meio do Despacho de 13/07/2026 (doc. 00144544623), da Procuradora Leila Von Söhsten Ramalho, manifestou-se no sentido de que o texto do Termo Aditivo se mostra consentâneo com as orientações do Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026, por viabilizar que as notas fiscais relativas à manutenção veicular propriamente dita sejam emitidas pelos efetivos prestadores, possibilitando a retenção na fonte do Imposto de Renda pelo Estado. Ao final, determinou-se o retorno dos autos a esta Procuradoria Administrativa para pronunciamento de sua Chefia.

Ante o exposto, tendo em vista que (i) o Parecer nº PA-NLC-420-2026 foi acompanhado integralmente pela Procuradoria Executiva e (ii) a minuta de Termo Aditivo nele contida recebeu a chancela da Procuradoria Fiscal quanto à sua adequação tributária, este Núcleo de Licitações e Contratos opina pelo encaminhamento dos autos à Chefia da Procuradoria Administrativa, sugerindo-se:

- 3.1. a análise do Parecer nº PA-NLC-420-2026 e da respectiva minuta de Termo Aditivo (Anexo I), já validada pela PROFIS;
- 3.2. que seja conferido efeito uniforme ao opinativo, de modo que suas orientações sejam observadas em todas as situações similares envolvendo contratos de gestão de manutenção veicular com modelo de faturamento equivalente, dispensando-se a reiteração de consulta individual para cada contrato na mesma condição;
- 3.3. que, nos novos procedimentos licitatórios a serem deflagrados com o mesmo objeto (gestão de manutenção veicular), o Termo de Referência e a minuta contratual



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

sejam elaborados desde a origem em conformidade com as orientações do Parecer nº PA-NLC-420-2026 e do Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026, de modo a prever, já no modelo originário, a emissão de notas fiscais pelas oficinas credenciadas diretamente em nome do órgão ou entidade contratante quanto aos serviços de manutenção, e pela contratada apenas quanto aos seus serviços de gestão, dispensando-se, assim, a necessidade de aditamento posterior.

É o parecer, que submeto à apreciação da i. Procuradora Executiva deste Núcleo.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 15 DE JULHO DE 2026

**Ana Cristina P Costa Nascimento Meireles
Procuradora do Estado**



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2026.2.01.00000765

PROCESSO EXTERNO Nº: 009.16978.2025.0063548-30

ORIGEM: Secretaria da Administração

MATÉRIA: Licitações e Contratos

INTERESSADO(A): Rafael Silva

PARECER Nº PA-NLC-420-2026

**LEI ESTADUAL N. 9433/2005/LEI
FEDERAL Nº 8.666/93 - REGISTRO
DE PREÇOS. CONSULTA.
CONTRATO ADMINISTRATIVO.
GESTÃO DE MANUTENÇÃO
VEICULAR. QUARTEIRIZAÇÃO.
EMIÇÃO DE NOTA FISCAL. REDE
CREDENCIADA. ORIENTAÇÕES
EMANADAS DA PROFIS SOBRE OS
ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DAÍ
DECORRENTES. IMPOSSIBILIDADE
DE ALTERAÇÃO UNILATERAL DO
MODELO DE FATURAMENTO POR
INICIATIVA DA CONTRATADA.
NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO
DE TERMO ADITIVO PARA
MUDANÇA DO FLUXO DE
FATURAMENTO.**

Cuida-se de expediente encaminhado pela Secretaria da Administração do Estado da Bahia – SAEB à Procuradoria Geral do Estado – PGE, por meio do documento SEI nº 00131556037, com vistas à obtenção de orientação jurídica acerca das consequências, para os contratos de gestão de manutenção veicular firmados com a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., da alteração no modelo de faturamento pretendida pela contratada.

1.Da síntese da situação dos autos



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em dezembro de 2025, a empresa PRIME encaminhou ofício ao Estado da Bahia (doc. SEI nº 00129413284), sustentando que, à luz das alterações decorrentes da Reforma Tributária – consubstanciada na Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025 –, o modelo vigente de faturamento não mais se sustenta juridicamente. Em síntese, a contratada argumentou: (a) não ser a consumidora final dos serviços de manutenção veicular prestados pelas oficinas credenciadas; (b) ser incompatível com a nova padronização nacional da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica – NFS-e a emissão de notas fiscais em seu nome; (c) que a manutenção do modelo atual implicaria renúncia de receita tributária em favor de ente diverso do que deveria recebê-la; e (d) que se impõe, portanto, a alteração do fluxo de faturamento, para que as notas fiscais sejam emitidas diretamente pelas oficinas credenciadas em nome dos órgãos e entidades tomadores dos serviços.

Diante da relevância da proposição e de seus reflexos sobre os fluxos administrativos, financeiros e contábeis, bem como sobre as responsabilidades tributárias envolvidas, a SAEB consultou a PGE, formulando os seguintes questionamentos: (I) o pleito da PRIME encontra amparo jurídico à luz dos instrumentos licitatórios, contratuais e da legislação vigente; (II) caso viável a alteração, de que forma os órgãos e entidades deverão proceder quanto ao faturamento, à liquidação da despesa e aos ajustes administrativos; (III) quais instrumentos seriam adequados para formalizar eventual mudança; e (IV) há riscos jurídicos, fiscais, contábeis ou de responsabilização caso as unidades mantenham o modelo atual ou promovam a alteração antes de eventual adequação contratual.

A consulta foi inicialmente distribuída à Procuradoria Administrativa – Núcleo de Licitações e Contratos, que, por meio do Parecer nº PA-NLC-104-2026 reconheceu que o núcleo essencial das indagações tem natureza eminentemente tributária – envolvendo a definição do tomador real da obrigação fiscal, os efeitos da Reforma Tributária sobre o modelo de faturamento, a questão da renúncia de receita e a validade dos créditos tributários gerados –, e sugeriu a remessa dos autos à Procuradoria Fiscal – PROFIS, para que o Núcleo de Consultoria e Assessoramento examinasse os aspectos tributários antes de qualquer manifestação sobre os aspectos contratuais.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A PROFIS, pelo Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026, analisou os aspectos tributários da consulta e concluiu que a emissão de notas fiscais pelas oficinas credenciadas deve ser feita **diretamente em nome dos órgãos e entidades da Administração Pública**, reconhecidas como tomadoras reais dos serviços de manutenção, determinando, ao final, a devolução dos autos à Procuradoria Administrativa para continuidade da análise quanto à matéria contratual.

Retornando os autos a esta Procuradoria Administrativa, foi emitido o Parecer nº PA-NLC-278-2026 ao final do qual se sugeriu a ouvida da SAEB e SEFAZ derredor do tema versado nos autos, antes que se processe a qualquer sugestão de alteração dos fluxos atualmente vigentes.

Após remetidos os autos à SAEB, foram realizadas, nesta Procuradoria Administrativa, reuniões envolvendo este Núcleo de Licitações e Contratos, o i. Procurador Chefe desta Procuradoria Administrativa, representantes da SAEB e da SEFAZ, além da i. Procuradora da Profis que emitiu o Parecer antes referido.

Antes de se trazer as conclusões alcançadas no âmbito das reuniões realizadas, é necessário fazer um breve resumo das conclusões alcançadas pela Procuradoria Fiscal no âmbito da sua competência, conquanto este resumo já tenha sido feito quando da emissão do Parecer nº PA-NLC-278-2026.

2. Da Manifestação da Procuradoria Fiscal

A Procuradoria Fiscal, no Parecer já citado, identificou que a Administração Pública é a tomadora real dos serviços de manutenção veicular e que o faturamento deve refletir essa realidade, com as notas fiscais sendo emitidas pelas oficinas credenciadas diretamente em nome dos órgãos e entidades contratantes.

Para tanto, a Procuradoria Fiscal (Profis) estabeleceu as seguintes premissas.

a) Existe no modelo contratual de que se trata uma relação triangular em que a empresa contratada “posicionada no seu vértice, funciona como ponte entre o Estado tomador e as oficinas prestadoras, tudo com vistas a viabilizar a manutenção contínua, segura e racional da frota estadual de veículos, bem assim o seu respectivo controle”.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- b) Trata-se de hipótese de intermediação já que a Contratada não realiza, ela própria, a manutenção dos veículos do Estado, apenas gerindo a prestação realizada pelas oficinas.
- c) Existe uma relação própria de prestação de serviços entre o Estado e as oficinas credenciadas e o documentário fiscal deve espelhar a operação faticamente realizada;
- d) As notas relativas aos serviços de manutenção, caso emitidas pela contratada, *“não lograriam refletir a realidade contratual e não se compatibilizariam com os contornos fáticos das prestações concretamente praticadas, podendo, portanto, ser tidas por inidôneas, passíveis de questionamentos e mesmo anulação pelos Fiscos federal e municipal em eventuais fiscalizações de Imposto de Renda - IR e Imposto sobre Serviços – ISS.”*
- e) A não emissão destas notas fiscais pelos fornecedores de serviços (que são os que prestam os serviços de manutenção ao Estado da Bahia) afronta as determinações da IN RFB 1234/2012 que, em seu art. 2º-A estende aos Estados a obrigação de promover a retenção do Imposto de Renda em todos os pagamentos realizados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.
- f) Essa retenção, além de representar um dever do Estado na qualidade de ente pagador, também proporciona ao Estado reverter para si o produto desta arrecadação na forma do art. 157, I da Constituição Federal.
- g) Sendo este Imposto de Renda retido na fonte receita de competência estadual e pertencente ao Estado da Bahia, a Lei de Responsabilidade fiscal impõe ao Estado da Bahia a sua efetiva arrecadação sendo a sua indevida renúncia passível de sanção (art. 11, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000), além de outras responsabilizações em esferas diversas (administrativa, cível e penal), por quebra de dever funcional, do agente público a quem imputada a desídia.
- h) *“A referida IN nº 1234/2012 estabelece que, diferentemente do que se dá com as aquisições direta de serviços, a tributação na fonte deve incidir observando-se a existência de duas relações jurídicas diversas com o adquirente, retendo-se os impostos incidentes sobre de cada operação separadamente, sendo uma retenção sobre a remuneração - se houver - do serviço de intermediação propriamente dito, e outra*



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

retenção sobre o valor dos serviços intermediados prestados e dos produtos nele empregados”.

i) O art. 18 da referida norma estatui que “a base de cálculo do IR a ser retido da Contratada/intermediadora, no momento do pagamento, “corresponderá ao valor da corretagem ou da comissão cobrada pela pessoa jurídica intermediária”.

j) “já no que toca à retenção relativa aos serviços intermediados propriamente ditos, o §4º do mencionado art. 18 da IN nº 1234/2012 prescreve que, sendo possível, “**no momento do pagamento, a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora do combustível, a retenção será feita em nome da prestadora ou fornecedora do combustível, sobre o valor correspondente ao serviço ou ao fornecimento do combustível, conforme o caso, sem prejuízo da retenção sobre o valor da corretagem ou comissão, se devida. (grifou-se)**”

k) “...Considerando a existência, na prática, de relação jurídica própria, ainda que intermediada pela Contratada, entre as oficinas credenciadas e o Contratante, em que verificada o fornecimento de serviço sujeito à incidência de IR, ao Estado de fato caberia - e interessaria - , na qualidade de tomador, a responsabilidade tributária de promover a retenção do referido impostos em nome de cada prestador, quando da realização do pagamento respectivo, isso à luz do quanto disposto no art. 2º-A da IN 1234/2012 e no anteriormente referido art. 18, §4º da mesma norma”, retenção esta impossibilitada pela determinação do item 3.1.17.4. do TR.

Após estas considerações, a Procuradoria Fiscal apresentou as seguintes respostas aos questionamentos formulados pela SAEB nos pontos em que lhe competia opinar (questionamentos I e IV):

Questionamento I

“I – O pleito formulado pela empresa PRIME no comunicado encaminhado aos órgãos e entidades encontra amparo jurídico, à luz dos instrumentos licitatórios, contratuais e da legislação vigente?”



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Sim. Considerando que os serviços de manutenção veicular propriamente ditos não são prestados ao Estado pela Prime, em sua posição de Contratada/intermediadora, mas sim pela rede credenciada, e na medida em que inerente, ao documentário fiscal, refletir a realidade da operação praticada, parece-nos, de fato, de todo pertinente - aqui cedendo razão ao quanto aduzido pela Contratada em sua manifestação SEI nº 00129413284 -, seja a orientação contratual vigente temperada, à luz das regras tributárias aplicáveis, para permitir a emissão da nota fiscal relativa aos referidos serviços de manutenção pelas próprias oficinas prestadoras, tocando à Contratada, tão-somente, a emissão da nota fiscal relativa à sua taxa de corretagem, acaso exigida

Uma vez feita tal modificação, além da retenção de IR sobre a taxa de corretagem cobrada pela Contratada, poderá ser também efetuada pelo Estado, no momento do pagamento referente ao contrato em questão, a retenção de IR sobre o valor relativo aos serviços de manutenção fornecidos, a ser realizada, individualmente, em nome de cada oficina prestadora, assegurando-se, assim, a apropriação dessa receita que, acaso não retida, terminará por reverter aos cofres da União, mediante recolhimento efetuado pelo próprio contribuinte em regime normal de apuração”.

Questionamento IV

“IV – Há riscos jurídicos, fiscais, contábeis ou de responsabilização para as unidades caso mantenham o modelo atual ou promovam a alteração sugerida, antes de eventual adequação contratual?

Mantido o modelo atualmente praticado, sempre haverá o risco de as notas fiscais relativas à manutenção veicular, emitidas pela Contratada, serem



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

questionadas e tidas por inidôneas, por não espelharem, como devido, os contornos fáticos da operação praticada.

Ademais, considerando que, em tal modelo, não será possível a retenção na fonte do IR em nome dos respectivos prestadores, e que o valor correspondente à referida retenção, acaso devidamente arrecadado, pertenceria ao Estado, na forma do artigo 157, inciso I, da Constituição Federal, surge o risco de se ter como configurada, no caso, indevida renúncia de receita estadual, com as consequências legalmente previstas para tal hipótese.

Quanto à indagação sobre o risco de se promover a alteração sugerida antes de eventual adequação contratual, remete-se a sua resposta, por pertinência, à expertise da Procuradoria Administrativa”.

Cabe a este Núcleo, agora, responder às questões de natureza contratual e administrativa que decorrem dessa premissa tributária, em especial: (a) se e como o modelo de faturamento previsto nos instrumentos licitatórios e contratuais pode ser alterado; (b) quais os instrumentos jurídicos adequados para formalizar essa mudança; e (c) quais os riscos para as unidades que mantiverem o modelo atual ou que promoverem a alteração sem a devida formalização.

3. O modelo de quarterização e os instrumentos que regem o faturamento

O modelo de quarterização adotado no Pregão Eletrônico nº 087/2024 foi delineado de forma clara nos instrumentos convocatórios e no Termo de Referência. A empresa gestora não executa diretamente os serviços de manutenção, mas gerencia e intermedeia a sua prestação por meio de rede credenciada de oficinas, respondendo perante a Administração pela qualidade, pelo controle e pelo faturamento consolidado dos serviços.

No modelo originalmente concebido, cabe à contratada emitir Nota Fiscal no que diz respeito aos serviços realizados pelas Oficinas Credenciadas.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Para tanto, menciona-se, exemplificativamente, a obrigação prevista no item 3.1.17 e 3.1.17.4. do Termo de Referência anexado aos autos:

“3.1.17 A CONTRATADA disponibilizará sistema eletrônico que possua, no mínimo, as seguintes funcionalidades”:

“3.1.17.4 Disponibilização de nota fiscal eletrônica com descrição detalhada de peças e serviços prestados a ser emitida em nome da CONTRATADA”;

A modificação proposta pela PRIME – emissão de notas fiscais pelas oficinas diretamente em nome da Administração, sem o refaturamento consolidado pela gestora, altera esse fluxo operacional e por essa razão, não pode ser implementada de forma unilateral ou informal.

A alteração pretendida, portanto, precisa ser formalizada por instrumento adequado, ou seja, por meio de aditivo contratual.

4. Fundamento legal para a alteração contratual

As conclusões da PROFIS configuram, para fins contratuais, situação que autoriza e impõe a revisão das cláusulas de faturamento.

De fato, a necessidade de alteração do regime de faturamento e emissão de notas fiscais poderá estar abrangido na hipótese do art. 143, II, “b” da Lei nº 9.433/2005 (lei de regência da licitação que originou a ata de registro de preços respectiva). Vejam-se seus termos:

Art. 143 - Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, mediante justificação expressa, nos seguintes casos:

II - por acordo das partes:

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, por verificação técnica da inadequação das condições contratuais originárias;

A hipótese se aplica ao caso: a conclusão da PROFIS de que o modelo de faturamento originário é incompatível com as normas tributárias aplicáveis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Em síntese: há fundamento legal expreso para a alteração mediante celebração de aditivo contratual.

5. Instrumentos adequados para formalizar a alteração

Quanto à Ata de Registro de Preços nº 087/2024, cujo prazo de vigência já se encerrou conforme noticiado pela SAEB, a orientação aqui prestada aplica-se aos contratos dela decorrentes ainda em vigor. Para o novo procedimento licitatório em preparação, o modelo de faturamento deverá ser concebido desde o edital de acordo com as conclusões da PROFIS, dispensando-se a alteração posterior.

A alteração do fluxo de faturamento deve ser formalizada por meio de **Termo Aditivo** aos contratos atualmente em curso e que se originaram da ata de registro de preços que se encontra no documento 00129598111.

Por meio deste Termo Aditivo, deverá ser previsto que:

a) a Contratada emitirá Nota Fiscal relativamente aos seus serviços de gestão da manutenção veicular, ou seja, relativamente aos serviços de intermediação por ela realizado para garantir que a manutenção veicular seja efetivamente realizada pela sua rede credenciada de oficinas multimarcas e centros automotivos, quando solicitado pelos entes contratantes.

Assinale-se que essa nota fiscal deverá ser emitida ainda que o valor decorrente destes serviços prestados pela Contratada seja ínfimo ou mesmo igual a R\$ 0,00 (zero reais).

b) a Contratada se responsabilizará por garantir que as Oficinas credenciadas que prestem os serviços de manutenção veicular emitam as respectivas notas fiscais **em nome do Estado da Bahia**, que espelharão o valor dos serviços prestados e, quando for o caso, dos materiais fornecidos, figurando-se como tomador do serviço o Estado da Bahia, por meio de seu órgão/ente contratante.

c) Emitidas as notas fiscais pelos efetivos prestadores de serviços da rede credenciada pela Contratada, esta as enviará ao ente Contratante, juntamente com as suas próprias notas fiscais.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

d) O ente Contratante tomará as providências necessárias para realizar os pagamentos devidos, os quais serão realizados em favor da Contratada para posterior repasse do quanto devido aos prestadores de serviço.

e) A Contratada ficará responsável por repassar às respectivas prestadoras de serviço os valores que lhes cabem consoante as Notas Fiscais já emitidas por cada uma, ficando claro e expreso que o Ente Contratante não responde solidária ou subsidiariamente por estes pagamentos, que são de total responsabilidade da Contratada, cabendo-lhe dar o tratamento contábil, tributário e fiscal cabível.

Anexa-se a este opinativo, sugestão de minuta de termo aditivo.

6. Riscos jurídicos da manutenção do modelo atual ou da alteração sem formalização

A manutenção do modelo de faturamento originário, após a conclusão da PROFIS de que ele é incompatível com a legislação tributária, expõe a Administração aos seguintes riscos:

- (a) **Risco fiscal:** continuidade de uma sistemática de emissão de notas fiscais em desacordo com o padrão nacional da NFS-e, com potencial renúncia de receita tributária em favor de ente diverso do que deveria recebê-la, em violação a normas legais;
- (b) **Risco contábil:** irregularidades na documentação fiscal que suporta a liquidação das despesas, com possibilidade de glosa em auditorias do Tribunal de Contas do Estado;
- (c) **Risco de responsabilização:** a manutenção de modelo fiscal reconhecidamente irregular, após ciência formal da orientação da PROFIS, pode configurar improbidade administrativa por ação ou omissão dos gestores responsáveis, nos termos da Lei nº 8.429/1992.

7. Conclusões

Ante o exposto, este Núcleo de Licitações e Contratos da Procuradoria Administrativa **opina** nos seguintes termos:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

7.1. As conclusões tributárias firmadas pela PROFIS no Parecer nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026 – no sentido de que a emissão de notas fiscais pela rede credenciada deve ser feita diretamente em nome dos órgãos e entidades da Administração Pública, como tomadoras reais dos serviços – constituem premissa vinculante para a análise contratual ora desenvolvida.

7.2. O pleito formulado pela empresa PRIME, de alteração do fluxo de faturamento, encontra **amparo jurídico** na legislação vigente, desde que implementado por meio de instrumento formal adequado, e não por iniciativa unilateral da contratada ou por anuência informal da Administração.

7.3. A alteração deve ser formalizada por meio de **Termo Aditivo** ao contrato, com fundamento no art. 143, II, “b” da Lei nº 9.433/2005, conforme aplicável ao contrato em questão, precedido de nota técnica da unidade gestora.

7.4. O Termo Aditivo deverá disciplinar o novo fluxo de faturamento, inclusive no que se refere ao repasse dos valores às oficinas credenciadas, bem como ao encaminhamento dos documentos fiscais.

7.5. Anexa-se a este opinativo sugestão de minuta de termo aditivo a qual sugiro seja submetida à PROFIS a fim de avaliar a sua adequação, sob o ponto de vista tributário, aos fins pretendidos.

7.6. A **manutenção do modelo atual**, após ciência da orientação tributária da PROFIS, e a **implementação informal da alteração**, sem o Termo Aditivo, são igualmente vedadas e geram riscos jurídicos, fiscais, contábeis e de responsabilização para os gestores.

7.7. Para o **novo procedimento licitatório** em preparação, o modelo de faturamento deverá ser concebido desde o edital em conformidade com as conclusões da PROFIS, dispensando-se a necessidade de alteração posterior.

Como as sugestões relacionadas ao Termo Aditivo contêm previsões que podem ter implicações na esfera tributária (como, por exemplo, o fato de a Contratada permanecer como gestora financeira do contrato recebendo os valores relativos aos serviços prestados



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

pelas oficinas e repassando-os a elas), sugiro nova oitiva da PROFIS a fim de avaliar, sob o ponto de vista tributário, a legalidade e adequação das sugestões respectivas.

Com estas considerações, submeto o presente parecer à i. Procuradora Assistente deste Núcleo de Licitações e Contratos.

ANEXO I

**TERMO ADITIVO Nº ____/2026 AO CONTRATO Nº ____/____
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº _____**

TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE MANUTENÇÃO VEICULAR QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DA BAHIA E A EMPRESA PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.

O ESTADO DA BAHIA, por intermédio de [ÓRGÃO/ENTIDADE], neste ato representado por [autoridade competente], doravante denominado CONTRATANTE, e a Empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., inscrita no CNPJ nº _____, doravante denominada CONTRATADA, tendo em vista o que consta do processo administrativo nº 009.16978.2025.0063548-30, , resolvem celebrar o presente TERMO ADITIVO, com fundamento na Lei nº 9.433/2005, especialmente em seu art. 143, II, “b”, e nas cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO DO ADITIVO

O presente Termo Aditivo tem por objeto a adequação do modelo de execução contratual no que se refere ao faturamento dos serviços de manutenção veicular, de modo a compatibilizá-lo com a efetiva natureza jurídica da contratação e com a legislação tributária vigente.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA NATUREZA CONTRATUAL

Fica expressamente reconhecido que:

I – o objeto do contrato consiste na prestação, pela CONTRATADA, de serviços de gestão da manutenção veicular, mediante sistema informatizado e rede credenciada;

II – os serviços de manutenção veicular são executados diretamente pela rede credenciada da CONTRATADA, de oficinas multimarcas e centros automotivos, não sendo a CONTRATADA a executora material desses serviços.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

CLÁUSULA TERCEIRA – DO NOVO MODELO DE FATURAMENTO

A partir da vigência deste Termo Aditivo, o faturamento observará as seguintes regras:

I – Serviços de manutenção veicular

A CONTRATADA se responsabilizará por garantir que:

- a) as notas fiscais relativas aos serviços de manutenção veicular serão emitidas diretamente pelos prestadores de serviços de manutenção veicular disponibilizados pela CONTRATADA para esta finalidade;
- b) o tomador dos serviços será o respectivo órgão ou entidade do Estado da Bahia;
- c) cada nota fiscal deverá estar vinculada à respectiva ordem de serviço autorizada no sistema da CONTRATADA, dela devendo constar o detalhamento do valor dos serviços prestados e/ou peças fornecidas, quando for o caso;
- d) a CONTRATADA se responsabilizará por reunir e encaminhar ao ente CONTRATANTE as notas fiscais emitidas pelos prestadores de serviços de manutenção veicular relativas a cada ordem de serviço, juntamente com a nota fiscal por ela própria emitida relativamente aos seus serviços de gestão, como condição para a liquidação e o pagamento da despesa, observado o item 3.1.17.4 do Termo de Referência, na redação dada pela Cláusula Sétima deste Termo Aditivo.

II – Serviços de gestão

- a) a CONTRATADA emitirá nota fiscal exclusivamente em relação aos serviços de gestão, administração, intermediação e disponibilização do sistema informatizado, observando-se o valor constante da proposta ofertada por ocasião da licitação na qual se sagrou vencedora;
- b) a nota fiscal será emitida pela CONTRATADA ainda que o valor dos seus respectivos serviços seja ínfimo ou igual a “zero”.

CLÁUSULA QUARTA – DAS ALTERAÇÕES RELATIVAS AO PAGAMENTO

O § 4º da CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA do contrato originário passa a vigorar com a seguinte redação:

“§4º As notas fiscais e documentos de cobrança deverão observar a legislação tributária aplicável, sendo que:

- I – os serviços de manutenção veicular serão faturados diretamente pelas oficinas credenciadas em nome do CONTRATANTE, na condição de tomador dos serviços;
- II – a CONTRATADA não emitirá notas fiscais relativas aos serviços de manutenção, limitando-se aos serviços de gestão por ela prestados;
- III – os pagamentos relativos aos serviços de manutenção serão operacionalizados por intermédio da CONTRATADA, sem alteração da natureza jurídica das obrigações tributárias;
- IV – cada documento fiscal deverá refletir a natureza do serviço efetivamente prestado, assegurada a segregação entre serviços de manutenção e serviços de gestão.”



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

CLÁUSULA QUINTA – DA RETENÇÃO DE TRIBUTOS NA FONTE

No momento do pagamento devido à CONTRATADA, o CONTRATANTE promoverá a retenção do Imposto de Renda na fonte, de forma individualizada e em nome de cada prestador da rede credenciada, incidente sobre o valor correspondente aos serviços de manutenção veicular por eles efetivamente prestados, nos termos do art. 2º-A e do art. 18, §4º, da Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012, sem prejuízo da retenção incidente sobre a remuneração devida à CONTRATADA pelos serviços de gestão, administração e intermediação, na forma do art. 18, caput, da mesma Instrução Normativa.

Parágrafo único. Para viabilizar a retenção individualizada de que trata o caput, a CONTRATADA deverá assegurar que cada nota fiscal emitida pela rede credenciada contenha a identificação completa do respectivo prestador, inclusive CNPJ, bem como o detalhamento do valor dos serviços e/ou peças fornecidas.

CLÁUSULA SEXTA – DO FLUXO DE PAGAMENTO

O pagamento observará o seguinte fluxo:

I – Serviços de manutenção veicular

- a) os valores relativos aos serviços de manutenção executados pelos efetivos prestadores de serviços integrantes da rede credenciada da CONTRATADA serão pagos à CONTRATADA, que atuará como gestora financeira da execução contratual;
- b) a CONTRATADA ficará responsável pelo repasse integral dos valores aos prestadores de serviços respectivos, observadas as condições contratuais, os serviços efetivamente executados, as ordens de serviço autorizadas e as notas fiscais emitidas;
- c) o CONTRATANTE não terá responsabilidade solidária ou subsidiária em relação a qualquer valor devido aos prestadores de serviço integrantes da rede credenciada da CONTRATADA;

II – Condições do repasse

- a) a CONTRATADA deverá assegurar a correspondência integral entre os valores recebidos e aqueles repassados às oficinas, vedada a retenção indevida de valores;
- b) a gestão financeira não altera a natureza dos serviços, permanecendo as oficinas como prestadoras diretas dos serviços de manutenção;

III – Controle e rastreabilidade

- a) todos os pagamentos deverão estar vinculados a:
 - ordem de serviço autorizada;
 - nota fiscal emitida pela oficina;
 - registro no sistema informatizado;
- b) a CONTRATADA deverá manter controle individualizado por operação, assegurando a rastreabilidade dos pagamentos e repasses.

IV – Retenção tributária



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

a) no momento do pagamento previsto no inciso I, o CONTRATANTE observará a retenção de tributos na forma prevista na Cláusula Quinta deste Termo Aditivo, antes do repasse à CONTRATADA dos valores destinados às oficinas credenciadas.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA ALTERAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

Em decorrência da alteração ora formalizada, o item 3.1.17.4 do Termo de Referência que integra o Anexo I do Contrato passa a vigorar com a seguinte redação:

“3.1.17.4 Disponibilização de nota fiscal eletrônica com descrição detalhada de peças e serviços prestados, a ser emitida pelo respectivo prestador da rede credenciada, em nome do órgão ou entidade contratante, relativamente aos serviços de manutenção veicular; e emitida pela CONTRATADA, em nome próprio, relativamente aos serviços de gestão, administração e intermediação por ela prestados, ainda que de valor ínfimo ou igual a zero.”

CLÁUSULA OITAVA – INTERPRETAÇÃO DO ITEM 3.2.32. DO TERMO DE REFERÊNCIA

Fica esclarecido, no que diz respeito ao item 3.2.32 do Termo de Referência, que a base de cálculo do repasse devido pela CONTRATADA à rede de estabelecimentos credenciados corresponderá ao valor das respectivas notas fiscais por estes estabelecimentos, compreendido no orçamento previamente aprovado pelo Órgão ou Entidade Participante, observando-se as retenções de tributos devidas.

CLÁUSULA NONA – DA MANUTENÇÃO DAS DEMAIS CONDIÇÕES

Permanecem inalteradas e em pleno vigor todas as demais cláusulas e condições do contrato original que não conflitem com o presente Termo Aditivo.

CLÁUSULA DÉCIMA – DA VIGÊNCIA

O presente Termo Aditivo entra em vigor na data de sua assinatura.

E, por estarem assim justos e acordados, firmam o presente instrumento.

Salvador/BA, ____ de _____ de 2026.

CONTRATANTE

CONTRATADA



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 09 DE JULHO DE 2026

**Ana Cristina P Costa Nascimento Meireles
Procuradora do Estado**



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE

PROCESSO:	009.16978.2025.0063548-30
ORIGEM:	Núcleo de Consultoria e Assessoramento - PGE/PROFIS/NCA
INTERESSADO:	SAEB
OBJETO:	Consulta a PGE - PRIME

PARECER Nº PGE-PROFIS-NCA-LSR-32/2026

Trata-se de expediente oriundo da Secretaria da Administração - SAEB (doc. SEI nº 00131556037), que submete à apreciação desta Procuradoria Geral do Estado - PGE a manifestação constante do documento SEI nº 00129413284 conduzido da qual a empresa PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA., que figura como contratada do Estado, na forma da Ata de Registro de Preços nº 087/2024 (doc. SEI nº 00129598111) e respectivo Termo de Referência (doc. SEI nº 00129413097), para a *“gestão de manutenção veicular, através de rede credenciada de oficinas multimarcas e centros automotivos”*, insurge-se contra a determinação, constante do referido Termo de Referência, de emissão, em seu nome, de nota fiscal relativa aos serviços de manutenção realizados pelas oficinas credenciadas.

É que, argumenta a empresa contratada, o serviço por ela prestado ao Estado não é de manutenção veicular, e sim, via sistema especialmente desenvolvido para tal fim, tão-somente de gestão dos serviços de manutenção veicular realizada pela rede credenciada.

Estes, por sua vez - serviços de manutenção veicular propriamente ditos -, são prestados diretamente pelas oficinas credenciadas ao Estado, não figurando a PRIME como sua tomadora, posto desempenhar, em tal arranjo, posição de mera intermediação.

Daí porque, aduz a PRIME, a determinação para emissão de nota fiscal em seu nome relativamente a ditos serviços de manutenção propriamente ditos falseia a realidade e produz distorções na sistemática tributária aplicável, com implicações negativas em prejuízo do próprio Estado, especialmente à luz das novas regras introduzidas pela recente reforma tributária que se avizinha, razão pela qual requer seja autorizada a *“emissão das Notas Fiscais pelos estabelecimentos credenciados diretamente em nome da própria Administração Pública, reconhecendo-se que esta é a efetiva tomadora dos serviços”*.

Ante tal provocação da Contratada, a SAEB teve por bem dirigir consulta a esta PGE, formulando as seguintes indagações: *“I – O pleito formulado pela empresa PRIME no comunicado encaminhado aos órgãos e entidades encontra amparo jurídico, à luz dos instrumentos licitatórios, contratuais e da legislação vigente? II – Caso se entenda juridicamente viável a alteração sugerida, de que forma os órgãos e entidades contratantes deverão proceder quanto ao faturamento, à liquidação da despesa e aos ajustes administrativos necessários? III – Quais instrumentos administrativos ou contratuais seriam adequados para formalizar eventual*

mudança no modelo atualmente praticado? IV – Há riscos jurídicos, fiscais, contábeis ou de responsabilização para as unidades caso mantenham o modelo atual ou promovam a alteração sugerida, antes de eventual adequação contratual?”

Encaminhado o feito, inicialmente, à Procuradoria Administrativa - PA, por seu Núcleo de Licitações e Contratos - NLC, ali se teve por bem redirecioná-lo a esta Procuradoria Fiscal – PROFIS, visto que as questões de fundo nele compreendidas envolvem conhecimento específico na área tributária (despacho SEI nº 00133923295).

É o relatório.

Preliminarmente, cumpre demarcar a matéria que será objeto de análise por esta PROFIS como aquela exclusivamente tributária, atinente à questão de fundo envolvida nos presentes autos, qual seja: quem, à luz das normas tributárias aplicáveis, deve emitir a Nota Fiscal relativa aos serviços de manutenção, bem como quais as implicações tributárias da sua não emissão por quem de direito (quesitos I, integralmente, e IV, parcialmente). Quanto as demais questões de índole contratual, administrativa, financeira ou orçamentária, pertinentes a eventuais alterações contratuais, sua viabilidade e forma de operacionalização, liquidação e faturamento, bem assim responsabilidade dos gestores (quesitos II e III), serão, por pertinência, devolvidas à apreciação da PA.

Feita tal ressalva, passa-se ao exame.

O enfrentamento da questão trazida a análise pela SAEB pressupõe, necessariamente, a identificação da real e efetiva natureza jurídica do contrato em questão.

Conforme se colhe do Termo de Referência - TR encartado no Documento SEI nº 00129413097, o objeto da mencionada avença é a ***“gestão de manutenção veicular, através de rede credenciada de oficinas multimarcas e centros automotivos, visando ao gerenciamento e execução de manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos em uso pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, incluindo serviços de borracharia e guincho 24 hora”*** (grifou-se).

Do mesmo documento, especialmente de seus itens 3.1 (Forma de Execução) e 3.2 (Obrigações da Contratada), vê-se que o dito serviço de gestão de manutenção, que compete à Contratada, envolve, basicamente: (i) o desenvolvimento, a implantação, a manutenção e o suporte técnico relativos a ***“sistema informatizado de administração e gerenciamento das despesas com serviços de manutenção da frota de veículos oficiais, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, componentes e outros materiais”***, em solução tecnológica que permita a interligação entre as unidades do Estado e as oficinas credenciadas pela Contratada, possibilitando o orçamento, a autorização e o faturamento dos serviços de manutenção, bem como a emissão de relatórios de controle correspondentes; (ii) a disponibilização e manutenção de rede credenciada de oficinas - em quantidade mínima não inferior àquela estabelecida em edital – aptas e equipadas para o emprego do sistema eletrônico adotado e para a execução dos serviços de manutenção veicular que se façam necessários; (iii) a implantação de ferramentas e rotinas gerenciais que permitam a informação, o controle e a fiscalização, por parte do Estado e das unidades participantes, das manutenções realizadas pelas oficinas credenciadas; (iv) e a percepção, ao final do período de faturamento, dos valores relativos aos serviços de manutenção efetuados, com o repasse aos respectivos prestadores.

Tem-se, assim, uma relação triangular, em que a empresa contratada, posicionada no seu vértice, funciona como ponte entre o Estado tomador e as oficinas prestadoras, tudo com vistas a viabilizar a manutenção contínua, segura e racional da frota estadual de veículos, bem assim o seu respectivo controle. A hipótese, portanto, é de típica intermediação, vez que, tal como afirmado pela Contratada, esta, de fato, não realiza, ela própria, a manutenção dos veículos do Estado, apenas gerindo a prestação que é realizada pelas oficinas.

Neste sentido, aliás, o TR supracitado não deixa dúvidas, ao estabelecer que os serviços de manutenção serão realizados *“por meio dos estabelecimentos credenciados pela CONTRATADA”* (itens 3.1.5 e 3.1.5.1), que deverão *“disponibilizar ao Órgão ou Entidade Participante o orçamento discriminando os serviços a serem executados”* (item 3.1.7 e 3.1.21) e negociar diretamente com este a oferta de *“preços mais vantajosos”* (itens 3.1.10 e 3.1.10.1.1), devendo a eles ser repassado o valor despendido no serviço realizado, conforme o orçamento aprovado (item 3.2.32).

Configura-se, portanto - repita-se -, a natureza jurídica da relação contratual travada entre o Estado e a Contratada como sendo de intermediação, restando claro não haver, desta para com aquele, a prestação de serviços de manutenção veicular.

É que - percebe-se -, na sistemática da intermediação de negócios, coexistem, na verdade, duas relações jurídicas distintas, sendo uma, direta, entre a intermediadora e o Contratante/tomador e outra, indireta, entre este e os efetivos fornecedores do serviço, sem que uma logre anular ou se sobrepor à outra.

Deste modo, ainda que feito um único faturamento e pagamento à Contratada /intermediadora, a quem compete o respectivo repasse às oficinas prestadoras, tal fato, de natureza operacional e periférica, não tem o condão de desnaturar a relação própria, de prestação de serviços, estabelecida entre o Estado e as referidas oficinas.

Em assim sendo - ou seja, em havendo relação própria de prestação de serviços entre o Estado e as oficinas credenciadas -, e sabendo-se também que, por princípio inderrogável, o documentário fiscal deve espelhar a operação faticamente realizada, **parece-nos mesmo evidente que caberia apenas às ditas oficinas prestadoras emitir a respectiva nota fiscal.**

Disto se conclui que as notas relativas aos serviços de manutenção, acaso emitidas pela Contratada, conforme o comando veiculado no TR, não lograriam refletir a realidade contratual e não se compatibilizariam com os contornos fáticos das prestações concretamente praticadas, podendo, portanto, ser tidas por inidôneas, passíveis de questionamentos e mesmo anulação pelos Fiscos federal e municipal em eventuais fiscalizações de Imposto de Renda - IR e Imposto sobre Serviços - ISS.

Tal fato, por si só, já seria suficiente para que se recomendasse a modificação da prática até então adotada, passando-se a admitir a emissão das notas fiscais de manutenção pelos correspondentes fornecedores do serviço.

Para além de tal fato, todavia, há que ser sublinhada a existência, no presente caso, de implicações fáticas negativas ao Estado, que também militam pela alteração do procedimento ora vigente.

E ditas implicações - ressalte-se - podem ser constatadas à luz memo da legislação atual, sem necessidade de recorrer às normas da novel reforma tributária, cuja implementação, para fins de transição para o IBS, somente ocorrerá, gradualmente, a partir de 2029.

Faz-se, aqui, referência às determinações da IN nº 1234/2012, que, em seu art. 2º-A, estendendo aos Estados, Municípios e Distrito Federal a obrigação, antes exclusiva da União, de promover a retenção do Imposto de Renda - IR em todos os pagamentos realizados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços .

O cumprimento de tal obrigação, com a efetivação da referida retenção, a par de representar um dever legal ao Estado, na qualidade de ente pagador, é mesmo de seu total e imediato interesse, uma vez que, na forma do art. 157, I, da Constituição Federal, pertence aos Estados *“o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”*.

Percebe-se, assim, que o regramento do referido art. 2º-A da IN 1234/2012, veio, na verdade, ao encontro de antigo anseio dos entes federativos estaduais, logrando beneficiá-los, na medida em que, ao instituir a mencionada retenção, passou a viabilizar a apropriação, por parte destes, do IR incidente sobre os pagamentos relativos à generalidade dos contratos de aquisição de bens ou serviços, e não somente sobre o adimplemento de rendimentos a seus funcionários e prestadores pessoa física. É certo, portanto, que de sua aplicação tem advindo notável incremento arrecadatário ao Estado.

Note-se, por outro lado, que sendo o IR retido na fonte, *in casu*, receita de competência estadual, pertencente ao Estado da Bahia, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe mesmo a este a sua *efetiva arrecadação*¹, sendo a sua indevida renúncia passível da sanção prescrita no art. 11, Parágrafo Único do referido diploma, além de eventual responsabilização – nas esferas administrativa, cível e penal, conforme o caso -, por quebra de dever funcional, do agente público a quem imputada a desídia.

Inquestionável, assim, que os órgãos e entidades públicos que se encontram na função de promover pagamentos precisam efetivamente zelar pela realização da aludida retenção, fazendo-o na forma prevista na legislação.

Ocorre, todavia, que em casos de intermediação de negócios como o ora analisado, a referida IN nº 1234/2012 estabelece que, diferentemente do que se dá com as aquisições direta de serviços, a tributação na fonte deve incidir observando-se a existência de duas relações jurídicas diversas com o adquirente, retendo-se os impostos incidentes sobre de cada operação separadamente, sendo uma retenção sobre a remuneração - se houver - do serviço de intermediação propriamente dito, e outra retenção sobre o valor dos serviços intermediados prestados e dos produtos nele empregados.

Tal é o que se colhe do art. 18, da norma supracitada - em determinação especificamente alusiva a “Refeição-Convênio”, “Vale-Transporte” e “Vale-Combustível”, mas que pode ser genericamente aplicada a outras modalidades de intermediação -, que estatui que a base de cálculo do IR a ser retido da Contratada/intermediadora, no momento do pagamento, *“corresponderá ao valor da corretagem ou da comissão cobrada pela pessoa jurídica intermediária”*.

Já no que toca à retenção relativa aos serviços intermediados propriamente ditos, o §4º do mencionado art. 18 da IN nº 1234/2012 prescreve que, sendo possível, **“no momento do pagamento, a identificação da prestadora responsável pela execução do serviço ou da fornecedora do combustível, a retenção será feita em nome da prestadora ou fornecedora do combustível, sobre o valor correspondente ao serviço ou ao fornecimento do combustível, conforme o caso, sem prejuízo da retenção sobre o valor da corretagem ou comissão, se devida”** (grifou-se).

Destarte, considerando a existência, na prática, de relação jurídica própria, ainda que intermediada pela Contratada, entre as oficinas credenciadas e o Contratante, em que verificada o fornecimento de serviço sujeito à incidência de IR, ao Estado de fato **caberia** - e interessaria -, na qualidade de tomador, a responsabilidade tributária de promover a retenção do referido impostos em nome de cada prestador, quando da realização do pagamento respectivo, isso à luz do quanto disposto no art. 2º-A da IN 1234/2012 e no anteriormente referido art. 18, §4º da mesma norma.

Diz-se que **“caberia”** ao Estado promover a retenção em questão porque esta, na verdade, resta, no presente caso, impossibilitada pela determinação, constante do item 3.1.17.4 do TR, de que a nota fiscal dos serviços de manutenção seja emitida pela própria Contratada, o que logra inviabilizar a configuração do *status* de tomador que conferiria ao Estado o necessário lastro à retenção a ser feita em nome os efetivos prestadores.

Dita determinação contratual, portanto, para além de obstar o cumprimento, pelo Estado, do seu dever legal de retenção, impede que este convoque a seus cofres as receitas cuja retenção restou frustrada.

Tal consequência - reitere-se -, já é hoje uma realidade, considerada a legislação atualmente em vigor, e apenas logrará acentuar-se quando da efetiva e futura implementação da reforma tributária, seja pelo maior rigor com que esta trata a emissão dos documentos fiscais, seja pelo fato de que a supressão de receita estadual ora já constatada quanto à retenção do IR poderá passar também a se verificar, tal como afirmado pela Requerente, no que tange à CBS e ao IBS, cujo produto seria integralmente destinado ao ente estadual contratante, desde que devidamente configurada uma aquisição governamental, evidenciada pela emissão de nota fiscal do efetivo prestador ao órgão público tomador.

Feitas tais considerações, passa-se à reposta, objetiva, das questões formuladas pela SAEB:

I – O pleito formulado pela empresa PRIME no comunicado encaminhado aos órgãos e entidades encontra amparo jurídico, à luz dos instrumentos licitatórios, contratuais e da legislação vigente?

Sim. Considerando que os serviços de manutenção veicular propriamente ditos não são prestados ao Estado pela Prime, em sua posição de Contratada/intermediadora, mas sim pela rede credenciada, e na medida em que inerente, ao documentário fiscal, refletir a realidade da operação praticada, parece-nos, de fato, de todo pertinente - aqui cedendo razão ao quanto aduzido pela Contratada em sua manifestação SEI nº 00129413284 -, seja a orientação contratual vigente temperada, à luz das regras tributárias aplicáveis, para permitir a emissão da nota fiscal relativa aos referidos serviços de manutenção pelas próprias oficinas prestadoras, tocando à Contratada, tão-somente, a emissão da nota fiscal relativa à sua taxa de corretagem, acaso exigida.

Uma vez feita tal modificação, além da retenção de IR sobre a taxa de corretagem cobrada pela Contratada, poderá ser também efetuada pelo Estado, no momento do pagamento referente ao contrato em questão, a retenção de IR

sobre o valor relativo aos serviços de manutenção fornecidos, a ser realizada, individualmente, em nome de cada oficina prestadora, assegurando-se, assim, a apropriação dessa receita que, acaso não retida, terminará por reverter aos cofres da União, mediante recolhimento efetuado pelo próprio contribuinte em regime normal de apuração.

II – Caso se entenda juridicamente viável a alteração sugerida, de que forma os órgãos e entidades contratantes deverão proceder quanto ao faturamento, à liquidação da despesa e aos ajustes administrativos necessários?

A resposta ao presente quesito fica remetida, por pertinência, à expertise da Procuradoria Administrativa.

III – Quais instrumentos administrativos ou contratuais seriam adequados para formalizar eventual mudança no modelo atualmente praticado?

A resposta ao presente quesito fica remetida, por pertinência, à expertise da Procuradoria Administrativa.

IV – Há riscos jurídicos, fiscais, contábeis ou de responsabilização para as unidades caso mantenham o modelo atual ou promovam a alteração sugerida, antes de eventual adequação contratual?

Mantido o modelo atualmente praticado, sempre haverá o risco de as notas fiscais relativas à manutenção veicular, emitidas pela Contratada, serem questionadas e tidas por inidôneas, por não espelharem, como devido, os contornos fáticos da operação praticada.

Ademais, considerando que, em tal modelo, não será possível a retenção na fonte do IR em nome dos respectivos prestadores, e que o valor correspondente à referida retenção, acaso devidamente arrecadado, pertenceria ao Estado, na forma do artigo 157, inciso I, da Constituição Federal, surge o risco de se ter como configurada, no caso, indevida renúncia de receita estadual, com as consequências legalmente previstas para tal hipótese.

Quanto à indagação sobre o risco de se promover a alteração sugerida antes de eventual adequação contratual, remete-se a sua resposta, por pertinência, à expertise da Procuradoria Administrativa.

É o parecer, que fica submetido à censura hierárquica da Assistência deste Núcleo de Consultoria e Assessoramento.

Na sequência, retornem os autos à PA, para continuidade da análise quanto à matéria que lhe toca.

PGE/PROFIS/NCA, 19 de março de 2026.

LEILA VON SÖHSTEN RAMALHO
Procuradora do Estado da Bahia

¹ “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos” (grifou-se)

LSR - emissão de nota fiscal - contrato de gestão de manutenção veicular - a emissão de NF da manutenção toca às oficinas credenciadas



Documento assinado eletronicamente por **Leila Von Söhsten Ramalho, Procurador do Estado**, em 19/03/2026, às 02:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00135723779** e o código CRC **26FEF3A5**.

Referência: Processo nº 009.16978.2025.0063548-30

SEI nº 00135723779