

Ata de registro de preços de estatal pode ser utilizada por prefeitura? O risco de fuga indevida da Lei nº 14.133/2021

Por Prof. Geldes Ronan Passos

A utilização de atas de registro de preços formadas por empresas estatais por órgãos da Administração Pública direta é tema que merece maior atenção dos órgãos de controle, dos pareceristas jurídicos, dos gestores públicos e dos fornecedores.

O assunto ganha relevância prática quando empresas públicas federais, submetidas ao regime da Lei nº 13.303/2016, formam atas de registro de preços e, posteriormente, permitem a adesão de prefeituras, estados, autarquias ou outros órgãos que, ordinariamente, deveriam contratar sob o regime da Lei nº 14.133/2021.

A questão central é simples, mas juridicamente sensível: **pode uma prefeitura, obrigada a licitar e contratar sob a Lei nº 14.133/2021, aderir a uma ata formada por empresa estatal sob a Lei nº 13.303/2016?**

A resposta, em regra, deve ser negativa quando a adesão importar deslocamento do regime jurídico aplicável à contratação.

1. Dois regimes jurídicos distintos

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Trata-se, portanto, do regime ordinário das prefeituras, secretarias, autarquias e fundações públicas.

A Lei nº 13.303/2016, por outro lado, disciplina o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não se trata de mera diferença procedimental. São regimes subjetivamente distintos. A Lei das Estatais foi concebida para entidades empresariais integrantes da Administração indireta, sujeitas a uma modelagem mais flexível, compatível com sua atuação econômica e com suas peculiaridades

organizacionais. Já a Lei nº 14.133/2021 rege, como regra, as contratações administrativas típicas da Administração direta, autárquica e fundacional.

Por isso, uma prefeitura não se transforma em estatal quando adere a uma ata formada por empresa pública. Da mesma forma, uma secretaria municipal não pode, por via indireta, passar a contratar como se estivesse submetida à Lei nº 13.303/2016.

2. O problema da adesão como “ponte normativa”

O sistema de registro de preços tem finalidade legítima: permitir contratações futuras, racionalizar procedimentos, obter economia de escala e reduzir repetição desnecessária de licitações.

O próprio TCU define o Sistema de Registro de Preços como conjunto de procedimentos destinados ao registro formal de preços relativos à prestação de serviços, obras, aquisição e locação de bens para contratações futuras. Também distingue o órgão gerenciador, responsável pela condução do procedimento e gerenciamento da ata, do órgão participante, que integra os procedimentos iniciais da contratação.

O problema surge quando a ata deixa de ser instrumento de racionalização administrativa e passa a funcionar como **atalho normativo**.

É juridicamente questionável que órgãos da Administração direta, obrigados ao regime da Lei nº 14.133/2021, utilizem atas de registro de preços formadas sob o regime da Lei nº 13.303/2016 para realizar contratações que, se feitas diretamente por eles, deveriam observar integralmente a Nova Lei de Licitações.

Nessa hipótese, a adesão à ata deixa de ser mero aproveitamento de preço registrado e passa a produzir um efeito mais grave: **a transferência indevida de regime jurídico**.

Em termos diretos: **a ata de estatal não pode servir como ponte para que órgão da Administração direta escape do regime obrigatório da Lei nº 14.133/2021.**

3. O exemplo das atas da CODEVASF

A discussão não é meramente teórica.

Em ata de registro de preços da CODEVASF relacionada ao Pregão Eletrônico nº 90059/2025, consta cláusula admitindo a adesão por órgão ou entidade da Administração Pública enquadrado no art. 1º da Lei nº 13.303/2016. Logo em seguida, porém, a mesma ata faculta a órgãos ou entidades da Administração Direta Municipal, Distrital ou Estadual a adesão às atas de registro de preços da CODEVASF, mediante parecer favorável da respectiva assessoria jurídica.

A cláusula é relevante porque explicita a tensão jurídica: uma ata formada por empresa pública federal, sob regime de estatal, abre a possibilidade de adesão por órgãos da Administração direta municipal, distrital ou estadual.

A questão não é afirmar que toda ata da CODEVASF seja inválida. A CODEVASF, como empresa pública federal, possui regime jurídico próprio e pode licitar conforme a Lei nº 13.303/2016 e seu regulamento interno. O ponto é outro: **órgãos não submetidos à Lei das Estatais não podem importar, por adesão, um regime jurídico que não lhes pertence.**

4. A diferença entre aderir a uma ata e aderir a um regime jurídico

É possível sustentar, em tese, que a adesão a uma ata não transfere automaticamente todo o regime jurídico da entidade gerenciadora ao órgão aderente. Essa seria a principal linha defensiva de quem admite tais adesões.

Segundo essa leitura, a estatal apenas teria formado o registro de preços, enquanto o órgão aderente celebraria seu contrato observando o regime jurídico que lhe é próprio.

O problema é que essa separação precisa estar clara desde a origem do procedimento.

Para que a tese fosse minimamente defensável, o edital, a ata, a minuta contratual, as condições de execução, as sanções, as regras de alteração contratual, a fiscalização, a matriz de riscos e a formalização da contratação derivada precisariam demonstrar que o órgão aderente contrataria sob o regime da Lei nº 14.133/2021, e não sob o regime da Lei nº 13.303/2016.

Sem essa separação expressa e tecnicamente estruturada, a adesão passa a carregar consigo o regime da ata de origem. E, nesse caso, a prefeitura ou o órgão aderente estaria utilizando uma licitação de estatal para realizar contratação própria, embora seu regime obrigatório seja outro.

5. Recursos federais e ampliação do risco

A situação se agrava quando os órgãos aderentes são prefeituras ou entidades que utilizam recursos oriundos de transferências voluntárias, convênios, emendas parlamentares ou outros repasses federais.

Nesses casos, há dupla preocupação.

Primeiro, porque os recursos públicos federais passam a ser executados por meio de contratação derivada de licitação realizada sob regime diverso daquele ordinariamente aplicável ao ente executor.

Segundo, porque eventuais vícios da licitação originária podem ser multiplicados por várias adesões posteriores.

O “carona”, quando mal utilizado, transforma um problema localizado em um problema sistêmico. Uma falha na formação da ata pode irradiar efeitos para dezenas ou centenas de contratações derivadas.

Por isso, o TCU costuma tratar o tema com especial cautela. Em seu material orientativo, o Tribunal aponta riscos associados à falta de controle das adesões, à possibilidade de contratações acima dos limites legais, à perda de economia de escala e à inobservância do dever de licitar.

6. O caso CODEVASF e a cautelar do TCU

No caso noticiado envolvendo a CODEVASF no Tocantins, o TCU suspendeu adesões a ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico nº 90059/2025, estimado em R\$ 57,7 milhões, em razão de questionamentos relacionados à exclusão de lances durante a fase competitiva. A imprensa informou que a Companhia declarou estar cooperando com os órgãos de controle e que ainda não havia formalizado contratos a partir das atas resultantes do pregão.

Esse caso é didaticamente importante porque reúne dois problemas distintos, mas conectados.

O primeiro é o possível vício na fase de lances, especialmente se lances mais vantajosos foram excluídos de forma ampla, genérica ou insuficientemente motivada.

O segundo é o risco de multiplicação dos efeitos da ata por meio de adesões de órgãos não participantes.

Ainda que o TCU venha a examinar o caso concreto com maior profundidade, a medida cautelar sobre as adesões revela preocupação institucional legítima: **evitar que uma ata possivelmente contaminada produza efeitos em contratações derivadas por órgãos que sequer participaram da licitação originária.**

7. A tese jurídica

A tese pode ser formulada nos seguintes termos:

É juridicamente incompatível, em regra, a adesão de órgãos da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional a atas de registro de preços formadas por empresa estatal sob o regime da Lei nº 13.303/2016, quando essa adesão importar aplicação direta ou indireta do regime licitatório-contratual das estatais à contratação de órgão submetido obrigatoriamente à Lei nº 14.133/2021.

Essa formulação é mais precisa do que simplesmente afirmar que toda adesão é automaticamente ilegal. O ponto decisivo é verificar se a contratação derivada preserva, de modo efetivo, o regime jurídico próprio do órgão aderente.

Se a prefeitura adere à ata e celebra contrato regido, na prática, pela lógica da Lei nº 13.303/2016, há forte indício de ilegalidade.

Se, por outro lado, houvesse uma modelagem excepcional, clara, prévia, transparente e compatível com a Lei nº 14.133/2021, a discussão poderia assumir outros contornos. Mas essa hipótese exigiria planejamento robusto, motivação expressa, compatibilidade integral do objeto, demonstração de vantajosidade, controle dos quantitativos, respeito às regras próprias do órgão aderente e separação inequívoca dos regimes.

8. Não basta parecer jurídico genérico

Outro ponto merece destaque: não é suficiente exigir apenas “parecer favorável da assessoria jurídica” do órgão aderente.

O parecer jurídico não convalida aquilo que a lei não autoriza.

A assessoria jurídica do órgão aderente deve enfrentar expressamente, no mínimo, as seguintes questões:

1. qual é o regime jurídico da licitação originária;
2. qual é o regime jurídico do órgão aderente;
3. se a contratação derivada observará integralmente a Lei nº 14.133/2021;
4. se o edital e a ata de origem previram adequadamente a adesão pretendida;
5. se há compatibilidade entre objeto, quantitativos, local de execução e necessidade administrativa;
6. se a vantajosidade foi demonstrada por pesquisa idônea de mercado;
7. se não há burla ao dever de licitar;
8. se o contrato derivado, as sanções, a fiscalização e as alterações contratuais seguirão o regime jurídico correto.

Sem essa análise, o parecer se torna mera formalidade legitimadora de uma adesão potencialmente irregular.

9. Conclusão

A adesão a atas de registro de preços deve ser tratada como exceção, não como via ordinária de contratação.

No caso das atas formadas por empresas estatais, a cautela deve ser ainda maior. A Lei nº 13.303/2016 não é um regime alternativo livremente disponível para prefeituras, secretarias, autarquias e fundações públicas. Esses órgãos têm regime próprio: a Lei nº 14.133/2021.

Por isso, a ata de estatal não pode funcionar como instrumento de fuga normativa.

A CODEVASF pode licitar sob a Lei das Estatais. O que não se pode admitir, sem severo controle jurídico, é que órgãos da Administração direta utilizem

essa ata para contratar sob condições, procedimentos e matriz jurídica próprios de um regime que não lhes é aplicável.

Em síntese:

a questão não é apenas aderir ou não aderir a uma ata; a questão é saber se a adesão está preservando ou violando o regime jurídico obrigatório do órgão contratante.

Quando a adesão de uma prefeitura a ata de estatal resulta, na prática, em contratação fora da Lei nº 14.133/2021, não há simples aproveitamento de preço registrado. Há possível burla ao regime legal das contratações públicas.

E esse é precisamente o ponto que deve merecer atenção dos órgãos de controle, dos gestores responsáveis e dos profissionais que atuam com licitações e contratos públicos.