



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO PGE Nº: 2024.12.01.00007292

PROCESSO EXTERNO Nº: 011.6827.2024.0098048-12

ORIGEM: Secretaria da Educação

INTERESSADO(A):

DESPACHO DE QUALIFICAÇÃO Nº PA-103-2024

Acolho, na íntegra e por seus próprios fundamentos, o Parecer nº PA-NSAS-275-2024, da lavra da Procuradora Assistente Paloma Meirelles Barreto Cunha, que concluiu pela inviabilidade jurídica de adesão, pelo Estado da Bahia, à Ata de Registro de Preços gerenciada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, não só pela vedação constante do art. 66 da Lei nº 13.303/2016 mas, sobretudo, pela natureza distinta dos regimes jurídicos aplicáveis às Estatais e aos órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional.

Como muito bem pontuado no citado opinativo, haveria uma excepcional possibilidade nas situações em que *“uma estatal planejasse sua licitação de forma a contemplar itens destinados exclusivamente a contratações por órgãos da Administração Direta, desde que a licitação seja claramente segregada, prevendo itens distintos para cada regime jurídico (Lei nº 13.303/2016 para as estatais e Lei nº 14.133/2021 para a Administração Direta)”*, o que não é o caso dos autos.

Nesse contexto, **confiro**, nos termos do art. 88, IV, alínea “r” do Regimento aprovado pelo Decreto estadual nº 11.738/2009 c/c art. 9º, I do Decreto estadual nº 11.737/2009, **caráter uniforme ao seguinte enunciado:**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Não é possível a adesão, pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual, a Ata de Registro de Preços gerenciada por empresa estatal, quando o regime jurídico aplicável for unicamente o previsto na Lei Federal nº 13.303/2016.

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

À SEC, para ciência e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 11 DE DEZEMBRO DE 2024

**Jamil Cabus Neto
Procurador Chefe**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

PROCESSO PGE Nº:2024.12.01.00007292

PROCESSO EXTERNO Nº:011.6827.2024.0098048-12

ORIGEM: Secretaria da Educação

INTERESSADO(A):'Felipe Pizane'

PARECER Nº PA-NSAS-275-2024

**CONTRATO. CONSULTA.
REGISTRO DE PREÇOS.
CONSULTA. ADESÃO PELO
ESTADO DA BAHIA A ATA DE
REGISTRO DA CODEVASF.**
Incompatibilidade da Lei Federal
14.133/21 e a Lei Federal 13.303/16 (Lei
das Estatais). Inviabilidade. Sugestão de
atribuição de caráter uniforme

Os autos foram encaminhados a este Núcleo Setorial para exame e manifestação acerca da possibilidade jurídica da Adesão desta Secretaria da Educação do Estado da Bahia o à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 22/2023, Procedimento nº 59550.000.884/2023-e, gerenciada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, com o fito de adquirir 01 (um) conjunto TRIMBLE R12i.

Consta na Justificativa exarada pela COORDENAÇÃO DE CADASTRO E CONTROLE PATRIMONIAL - IMOVEIS - SEC/DG/DA/CCP/IMOVEIS, Documento SEI nº. 00103450710, o que segue:

“Outrossim, entende-se, s.m.j, que a adesão à citada Ata cumpre os princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, vez que a SEC adquirirá um equipamento já aceito por outro órgão da Administração Pública, por meio de processo licitatório regular, além de



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

representar uma economia financeira à Administração Pública, haja vista que a contratação de serviço topográfico em áreas extensas acarreta grande ônus financeiro ao erário. Cabe reforçar ainda a essencialidade da aquisição do aludido equipamento, na medida em que esta SEC não pode estar desprovida de medidas que visem garantir a continuidade dos serviços de agrimensura, os quais necessitam do equipamento supramencionado. Ainda em relação à vantajosidade acerca da adesão à ata de registro de Preço do Pregão supracitado, esta Coordenação realizou cotação de mercado, conforme denotam as propostas anexadas aos eventos: 00102726498, 00102726734 e 00102727196, as quais demonstram, pelos preços indicados, a citada vantajosidade, considerando ainda que a adesão à ata é um processo que possibilita eficiência na contratação, sem desvirtuar a segurança jurídica imposta pela legislação à administração pública. Por fim, reforça-se que o resultado pretendido, com a adesão à referida Ata de Registro de Preços, se consubstancia em prover a esta Coordenação um equipamento necessário à execução de suas atribuições, com nível técnico atualizado e adequado às necessidades da CCP, tendo como principais benefícios: a) vantajosidade para a administração pública tanto em relação ao custo e quanto no tempo da aquisição; b) garantir a continuidade operacional após a aquisição do GNSS; c) possibilitar maior produtividade com a redução do tempo de execução dos levantamentos; d) maior agilidade e produtividade nos levantamentos e d) maior capacidade do raio de levantamentos”

Em tempo, consta, ainda, a Orientação Normativa e-CJU/Aquisições/AGU Nº 20, de 25 de Janeiro de 2022, que determinou, dentro de suas competências de órgão consultivo do Poder Executivo Federal, que “*não é admitida a adesão, por parte de órgãos públicos da Administração Direta Federal, às atas de registro de preços gerenciadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, cujas contratações decorrentes sejam lastreadas na Lei nº 13.303/2016*”, conforme documento SEI n. 00103425467.

Com estas informações, o presente feito foi encaminhado para pronunciamento deste NSAS.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

É o relatório.

PRELIMINAR.

Cumpre salientar que o presente parecer tomará por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, restringindo-se a análise jurídica respectiva à possibilidade da adesão à ata de registro de preço em referência.

Importante observar também, que o exame do processo se restringe aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Expedidas essas considerações, passamos à análise do mérito.

I. **CONSULTA:** Considerando a Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico por Registro de Preços nº 22/2023, Procedimento nº 59550.000.884/2023-e (00102043392), promovida pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, seria possível que esta Secretaria pudesse aderir à referida ATA (carona), a fim de que adquirisse o equipamento TRIMBLE R12i?

Não.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Ab initio, o **Sistema de Registro de Preços (SRP)** é regido pelo princípio da economicidade e constitui um procedimento auxiliar ao processo licitatório, destinado a registrar os preços ofertados por fornecedores para futuras contratações pelo poder público. Este sistema simplifica e racionaliza as aquisições públicas, permitindo que o vencedor de um certame tenha seus preços registrados, para atender necessidades futuras conforme os valores previamente pactuados.

Conforme delineado na Lei nº 14.133/2021, o SRP é regulado por normas específicas que visam harmonizar as práticas licitatórias com os princípios administrativos, preservando o interesse público e a segurança jurídica. A ata de registro de preços, resultante desse sistema, serve como um instrumento auxiliar que consolida os preços e as condições ofertadas pelos licitantes, norteadando contratações futuras no âmbito do respectivo regime jurídico e contratual.

Atualmente, o SRP está previsto em regimes distintos: **Lei nº 14.133/2021**, que *regulamenta* o SRP de forma ampla, sendo aplicável à Administração Pública Direta, autarquias e fundações; **Lei nº 13.303/2016**, que dispõe sobre o SRP das empresas públicas e sociedades de economia mista (estatais); e **leis e Decretos regulamentares dos Estados**, que regulamentam o SRP no âmbito de suas competências.

Concernentemente ao sistema de registro de preços, a lei federal em destaque o incluiu dentre os procedimentos auxiliares das licitações por ela disciplinados (art. 63, III) cuja regência se dará pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas disposições que elenca nos §§1º a 3º do art. 66.

O art. 66 em destaque preconiza, *in verbis*:

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei rege-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições:

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei. § 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

- I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados;
- IV - definição da validade do registro;
- V - inclusão, na respectiva ata, do registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, assim como dos licitantes que mantiverem suas propostas originais.

§ 3º A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar os contratos que deles poderão advir, sendo facultada a realização de licitação específica, assegurada ao licitante registrado preferência em igualdade de condições.

O art. 1º da Lei nº 13.303/2016, de seu turno, assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 1º O Título I desta Lei, exceto o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 12 e 27, não se aplica à empresa pública e à sociedade de economia mista que tiver, em conjunto com suas respectivas subsidiárias, no exercício social anterior, receita operacional bruta inferior a R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 3º Os Poderes Executivos poderão editar atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

sociedades de economia mista que se enquadrem na hipótese do § 1º, observadas as diretrizes gerais desta Lei.

§ 4º A não edição dos atos de que trata o § 3º no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da publicação desta Lei submete as respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista às regras de governança previstas no Título I desta Lei

§ 5º Submetem-se ao regime previsto nesta Lei a empresa pública e a sociedade de economia mista que participem de consórcio, conforme disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, na condição de operadora.

§ 6º Submete-se ao regime previsto nesta Lei a sociedade, inclusive a de propósito específico, que seja controlada por empresa pública ou sociedade de economia mista abrangidas no caput. (...)

Veja-se, ainda, que a Ata de Registro de Preço é gerida pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, empresa pública federal, constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.¹

Destaca-se, assim, que o SRP das estatais, regulado pelo art. 65 da Lei nº 13.303/2016, **é restrito às contratações realizadas por empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas, conforme previsto no art. 66, § 1º da mesma lei.**

Nesse sentido, interpretando o art. 66, §1º da Lei nº 13.303/2016, Dawison Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres chegam à conclusão que a Lei das Estatais teria legitimado apenas empresas públicas, sociedades de economias mistas e suas subsidiárias como possíveis aderentes às atas oriundas do SRP/Estatais, tendo, por conseguinte, proibido que *“órgãos e entidades da administração pública direta,*

¹ A CODEVASF é regida pelo seu Estatuto, pelas Leis nº 6.088, de 16 de julho de 1974, e nº 13.303, de 30 de junho de 2016, pelos Decretos nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e nº 8.207, de 13 de março de 2014 e, subsidiariamente, pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e pelas demais normas de direito aplicáveis.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

autárquica e fundacional possam valer-se dos preços registrados por empresas estatais”.

A adesão por órgãos ou entidades não participantes (carona) a atas de registro de preços é limitada pelos princípios de legalidade e especificidade do regime jurídico aplicável.

No caso das estatais, o art. 66 da Lei nº 13.303/2016 estabelece que apenas outras estatais podem aderir às atas gerenciadas sob seu regime. Isso decorre da natureza distinta do regime de contratações previsto na Lei nº 13.303/2016 em relação ao regime da Lei nº 14.133/2021, que rege a Administração Pública Direta.

O **regime contratual das estatais** difere substancialmente do regime aplicável aos órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional. Na **Lei nº 14.133/2021**, prevalecem cláusulas exorbitantes e prerrogativas públicas, gerando, assim, a perspectiva da verticalização das relações, enquanto na **Lei nº 13.303/2016** o contrato é regido de forma mais horizontalizada, aproximando-se de relações de mercado.

Permitir que órgãos regidos pela Lei nº 14.133/2021 (e anteriormente as leis 9.433/05 no âmbito do estado da Bahia e 8.666/93 no âmbito federal) utilizem atas fundamentadas na Lei nº 13.303/2016 **implicaria subverter o regime jurídico aplicável**, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, a legislação **não confere ao gestor público a faculdade de escolher livremente o regime jurídico de suas contratações**, devendo este observar o regime estabelecido em função da natureza da entidade que realiza a licitação.

Embora a adesão de órgãos da Administração Direta a atas de registro de preços de estatais seja, em regra, incompatível, há um entendimento excepcional defendido no **Parecer nº 00002/2022/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU**.

Segundo este entendimento, seria viável que uma estatal planejasse sua licitação de forma a contemplar itens destinados exclusivamente a contratações por órgãos da Administração Direta, desde que a licitação seja claramente segregada,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

prevendo itens distintos para cada regime jurídico (Lei nº 13.303/2016 para as estatais e Lei nº 14.133/2021 para a Administração Direta).

Há a necessidade de que esta distinção seja explicitada no edital, garantindo a transparência e o tratamento equitativo entre os licitantes, **o que não é o caso dos autos.**

Segundo consta, inclusive, no Edital: *A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – Codevasf - por intermédio de sua Secretaria Regional de Licitações – 5ª/SL torna público para conhecimento dos interessados que, na data, horário, e local abaixo indicado, realizará a presente licitação, com fundamento legal nas disposições da Lei n.º 13.303/2016, do Decreto nº 10.024 de 20/09/2019, do Decreto nº 7.892 de 23/01/2013, da Lei Complementar n.º 123, de 14/12/2006, do Decreto nº 8.538/2015 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da Codevasf (disponível em: <https://licitacao.codevasf.gov.br/licitacoes/regulamento-interno-delicitacoes>) e de acordo com as exigências e demais elementos técnicos constitutivos, expressas neste Edital e em seus Anexos.*

Mais adiante, inclusive, no item 19.3.2, no que tange à Adesão, consta que poderão “aderir à Ata de Registro de Preços qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º da Lei nº 13.303 de 30/06/2016.”

Por sua vez, o mencionado artigo trata do “estatuto jurídico da **empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.”

Portanto, de logo, verifica-se que a possibilidade de adesão à Ata por não participantes se restringe a empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não contemplando,



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

assim, o Estado enquanto ente federado e nem a Administração Direta dos Estados, tornando inviável a adesão pela SEC (que é órgão da Administração Direta do Estado da Bahia).

Sobre o tema, vale trazer à colação o **PARECER nº 002280/2019**, de nossa lavra, emitido no âmbito do Processo nº 00902772019001817896 (PGE.Net nº 2019.02.003059), com a seguinte conclusão:

“Deste modo, para o deferimento de participação do Estado da Bahia no registro de preços processado e gerenciado pela PRODEB, deverão ser observadas as orientações contidas nas manifestações descritas nos autos, elaboradas pelo Gabinete do Exmo Procurador do Estado, pela Chefia da Procuradoria Administrativa e pela Assistência deste Núcleo de Licitações e Contratações, em momentos distintos, que concluem pela possibilidade, na vigência da Lei Federal nº 13.303/2016, de o Estado participar do Registro de preços da Administração Indireta, desde que atendidos determinadas condicionantes, quais sejam: a) Comprovação da Economicidade na contratação; b) Anuência da PRODEB; c) Observância de quantitativos feita pela própria entidade participante, constando do respectivo edital de registro de preços; d) Procedimento licitatório tenha observado a lei estadual nº 9.433/2005 e o Decreto estadual nº 9.457/2005, com normas compatíveis com o Pregão. e) Celebração de um termo de acordo e compromisso definindo as obrigações de cada um dos interessados, consignando a manifestação de vontade dos dirigentes da entidade. f) O edital do registro de preços da PRODEB ao qual o Estado da Bahia pretende aderir não pode prever para o Estado as regras contidas no artigo 157, §§2º e 3º, do Regulamento da PRODEB; g) Deve ser observado o regramento descrito no artigo 66 da Lei nº 13.303/2016. h) Deve a minuta de contrato trazer as previsões da lei estadual nº 9.433/2005. i) Deve ser justificada a expertise da PRODEB para o processamento do Registro de Preços, em detrimento da realização pela própria SAEB; j) Os preços deverão ser vantajosos para o Estado, não sendo possível qualquer contratação com valores acima dos de mercado ou superfaturados.”



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Portanto, a única conclusão possível é de que a utilização da ata de registro de preços de empresas públicas ou sociedades de economia mista por órgãos da Administração Direta é, *em regra*, **juridicamente inviável devido às diferenças entre os regimes contratuais da Lei nº 13.303/2016 e da Lei nº 14.133/2021.**

Somente, **situações excepcionais** podem ser admitidas, *desde que o planejamento da licitação contemple de forma clara e segregada os regimes aplicáveis*, garantindo a observância dos princípios da legalidade e da transparência, **demonstrada a compatibilidade entre os regimes, o que não ocorreu no caso concreto.**

Vale dizer que o entendimento restritivo também é acompanhado pelo il. Ministro do TCU, Benjamin Zymler, que entende que *“não é possível que órgãos da Administração Direta e demais entidades não alcançadas pela Lei nº 13.303/2016, tais como autarquias e fundações, sejam participantes de licitações efetuadas por empresas estatais fazendo uso do Sistema de Registro de Preços (SRP). Embora esse procedimento auxiliar tenda a ser semelhante ao do RDC, conforme já exposto, após a edição da Lei nº 13.303/2016, o regime jurídico das licitações e contratos das empresas estatais se distanciou significativamente dos das demais entidades federais, que estão sujeitas à Lei nº 8.666/1993, à Lei nº 10.520/2002 e à Lei nº 12.462/2001.”*

Reitera-se que, malgrado a Orientação Normativa e-CJU/Aquisições/AGU Nº 20, de 25 de Janeiro de 2022 permita a demonstração de compatibilidade de regimes a partir da adoção, pela empresa estatal, de regime inserido na revogada legislação federal de licitações e contratos, ela é expressa indicando que *“não é admitida a adesão, por parte de órgãos públicos da Administração Direta Federal, à atas de registro de preços gerenciadas por empresas públicas e sociedades de economia mista, cujas contratações decorrentes sejam lastreadas na Lei nº 13.303/2016.”*

CONCLUSÃO.

Diante do exposto, **entendemos não ser possível a adesão** pela Administração direta do Estado da Bahia à Ata de Registro de Preços gerenciada por



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

empresa estatal, quando o regime aplicável for unicamente o previsto pela Lei nº 13.303/16.

Por fim, saliente-se que, à luz do artigo 140 da Constituição Estadual, e do artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 34/2009, incumbe à Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em face da existência de outros processos de mesma natureza, submetemos os autos ao ilustre Procurador Chefe da Procuradoria Administrativa para decisão de eventual **atribuição de caráter uniforme** ao entendimento exarado.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, 10 DE DEZEMBRO DE 2024

Paloma Meirelles Barreto Cunha
Procuradora Assistente