

A presente consulta versa sobre a possibilidade de adesão a atas de registro de preços, cujo processo licitatório fora realizado sob a égide da Lei nº 8.666/1993, haja vista a revogação desta pela Lei nº 14.133/2021 - a Nova Lei de Licitações e Contratos.

De início, impende esclarecer que o advento do novo marco legal de licitações e contratos administrativos - Lei nº 14.133/21 - determinou, dentre outras, a revogação das Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02, que ocorreu no dia 30 de dezembro de 2023, consoante comando contido em seu art. 193, abaixo em destaque:

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

No entanto, tal qual ocorreu com o advento da Lei nº 13.303/16, o legislador estabeleceu regime de transição, de modo a permitir que processos de contratação realizados com base na legislação revogada não tivessem que ser submetidos à abrupta interrupção.

Nessa linha, a Nova Lei de Licitações e Contratos assim consignou:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, **a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso**, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, **o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência**. (sem destaque no original).

Sobreleva saber que a posição adotada pelo legislador se revela deveras acertada, mormente pela preservação da segurança jurídica, da continuidade da atividade administrativa e sobretudo do interesse público.

Do disposto acima, portanto, podemos asseverar o seguinte:

- a) Até o dia 30 de dezembro de 2023, a escolha do regime legal a ser utilizado no processo de contratação era de livre escolha do agente público. Assim, desde que previsto expressamente no instrumento convocatório ou de contratação, facultava-se à Administração a utilização da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 14.133/21;
- b) Caso a opção tenha sido pela aplicação das regras contidas na Lei nº 8.666/93, todos os atos decorrentes da contratação devem observar esse marco legal, inobstante sua revogação pela Nova Lei de Licitações e Contratos;
- c) Já os processos licitatórios instaurados após a data de 30 de dezembro de 2023 devem, compulsoriamente, seguir o regime normativo da Lei nº 14.133/21.

No tocante à utilização da ata de registro de preços, os dispositivos legais supramencionados aplicam-se, rigorosamente, no mesmo sentido. Nesse ponto, cumpre esclarecer que o sistema de registro de preços consiste em mecanismo criado pela Lei nº 8.666/93 e mantido pela Nova Lei de Licitações e Contratos, cujo objetivo principal é permitir melhor controle e gestão de futuras contratações pela Administração Pública.

Nas palavras do professor Marçal Justen Filho:

“O sistema de registro de preços – SRP pode ser definido como um contrato normativo, que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações

futuras, antecedido de um procedimento específico e segundo condições predeterminadas.”<sup>1</sup>

Como é cediço, o emprego do sistema de registro de preços implica, após a conclusão da fase de escolha do fornecedor, na assinatura de ata de registro de preços com a empresa vencedora do certame, para fins de estabelecimento de vínculo obrigacional durante seu período de vigência.

De outro lado, a utilização da ata, para a contratação dos produtos ou dos serviços registrados depende da celebração de instrumento contratual, com base nas regras definidas no instrumento convocatório e, outrossim, na legislação que fundamentou o processo licitatório.

No intuito de conferir mais segurança aos agentes públicos, diante de dúvidas observadas no período de transição normativa, o Governo Federal editou o Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta justamente o sistema de registro de preços.

Sobre a utilização de atas de registros de preços oriundas da aplicação da Lei nº 8.666/93, o supracitado decreto assim normatiza:

Art. 38. Os processos licitatórios e as contratações autuados e instruídos com a opção expressa de ter como fundamento a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, além do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, serão por eles regidos, desde que:

I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta.

§ 1º Os contratos, ou instrumentos equivalentes, e as atas de registro de preços firmados em decorrência do disposto no caput serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação.

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.158.

**§ 2º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892, de 2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório**, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto. (sem destaque no original).

A redação é cristalina e, salvo melhor juízo, não abre margem para dúvidas, na medida em que o Decreto regulamentador do SRP assegura não apenas a utilização da ata de registro de preços advinda da legislação revogada (Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 7.892/13), para os órgãos gerenciador e participantes, como permite a realização de adesões durante toda vigência da ata, respeitados os limites legais.

Com efeito, o Decreto em destaque segue o mesmo entendimento do legislador pátrio, ao resguardar a ultratividade da ata de registro de preços que tenha sido gerada por meio da aplicação da Lei nº 8.666/93, inobstante a revogação desta. Em outras palavras, o Decreto Federal nº 11.462/2023 admitiu, sem qualquer restrição, a adesão a atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 7.892/2013, no presente ano.

Para tanto, à luz das regras de transição contidas na Lei nº 14.133/21 e no Decreto nº 11.462/23 é imperativo o cumprimento das seguintes condições:

- a) Que o processo licitatório tenha sido realizado sob a égide da Lei nº 8.666/93;
- b) Que a ata de registro de preços ainda esteja vigente;
- c) Que a adesão seja autorizada pelo órgão gerenciador;
- d) Que sejam respeitados os limites legais do quantitativo máximo de adesões.

Por oportuno, trazemos à baila o disposto nos dispositivos regulamentadores do sistema de registro de preços, respectivamente do Estado

de São Paulo e do Distrito Federal, cujos mandamentos possuem similar teor àqueles contidos no Decreto nº 11.462/23, senão vejamos, respectivamente:

Decreto nº 67.885/2023:

Artigo 3º - As atas de registro de preços resultantes de licitações em que tenha ocorrido a opção de que trata o artigo 2º deste decreto poderão ser utilizadas durante o prazo de sua vigência, observado o limite de 12 (doze) meses estabelecido no artigo 12 do Decreto nº 63.722, de 21 de setembro de 2018, sendo possível celebrar contratações ou admitir adesões, conforme estabelecido no respectivo instrumento convocatório. (sem destaque no original).

Decreto nº 44.613/2023:

Art. 4º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto nº 39.103, de 06 de junho de 2018, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Distrital, que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto. (sem destaque no original).

Da mesma forma, no último mês de fevereiro, **a Secretaria de Administração e a Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco** procederam da mesma forma, ao tornar pública a **Portaria Conjunta SAD/PGE nº 97**, que assim estabelece:

Art. 4º As atas de registro de preços, contratos, termos de credenciamento e aditamentos decorrentes de procedimentos administrativos conduzidos sob a égide das Leis Federais nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 2002, e nº 12.462, de 2011, e dos normativos estaduais que as regulamentam, permanecem regidos por esses diplomas legais durante toda a sua vigência, incluindo eventuais prorrogações.

**§1º As atas de registro de preços regidas pelo Decreto Estadual nº 42.530, de 22 de dezembro de 2015, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no referido Decreto. (Incluído pela Portaria Conjunta SAD/PGE nº 17 do dia 05 de fevereiro de 2024)**

§2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual referidos no art. 1º desta Portaria poderão aderir a atas de registro de preços firmadas sob o regime das Leis Federais nº 10.520, de 2002 e/ou 8.666, de 1993, durante suas vigências, observado o disposto no Decreto Estadual nº 42.530, de 2015, desde que inexista ata de registro de preço regida pela Lei Federal nº 14.133, de 2021, com objeto similar, melhor preço e possibilidade de adesão. (Incluído pela Portaria Conjunta SAD/PGE nº 17 do dia 05 de fevereiro de 2024). (sem destaque no original).

Sem embargo, a tese ora defendida encontra amparo tanto na legislação em comento que, de forma uníssona, permite a utilização da ata de registro de preços que tenham sido geradas com base na legislação revogada, como também na doutrina especializada, a saber:

“Portanto, as atas de registro de preços firmadas sob a luz da Lei nº 8.666/93 seguem válidas e por ela regidas até o seu termo final, ainda que ele seja posterior a 30/12/2023. Não há o que se falar em revogação automática, muito menos em alteração do diploma normativo base. **E se seguirão válidas, a adesão a elas é possível? A nosso ver, sim.**

Primeiro porque a Lei nº 14.133/21, responsável por substituir a Lei nº 8.666/93, prevê expressamente a figura da adesão a atas de registro de preços, de modo que seguirá existindo no ordenamento jurídico autorização para que esse tipo de procedimento seja levado a cabo mesmo após a revogação da Lei nº 8.666/93. Segundo porque seria tecnicamente questionável afirmar que a doutrina do *tempus regit actum* e o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição, responsáveis por manter vigentes as atas de registro de preços firmadas à luz da Lei nº 8.666/93 após a sua revogação, impedem a produção de parte de seus efeitos (os procedimentos de adesão).

**Ou seja, os mesmos fundamentos jurídicos responsáveis por viabilizar que a vigência de atas de registro de preços formalizadas sob fundamento da Lei nº 8.666/93 permaneçam vigentes mesmo após a revogação dessa última, impõem que elas gerem todos os seus efeitos, inclusive perante órgãos e entidades da administração pública que desejam aderir a elas.**

(...)

Para finalizar, com base em todo o exposto, destacamos as seguintes conclusões:

1. as atas de registro de preços firmadas sob a vigência da Lei 8.666/93 seguem válidas até o seu termo final, ainda que ele seja posterior a 30/12/2023 (data de revogação da Lei 8.666/93);
2. essas atas, assim como os contratos firmados com base na Lei 8.666/93, seguirão por ela regidos mesmo após a sua revogação;
3. é possível a adesão de órgãos ou entidades não participantes a essas atas, visto que elas são válidas e estão aptas a produzir todos os seus efeitos;
4. nesses casos, o procedimento aplicável à adesão é aquele previsto na Lei 8.666/93 e no regulamento pertinente, que são os diplomas normativos que regem as referidas atas;
5. por outro lado, como a autorização para a adesão decorre da Lei 14.133/21, as condições materiais de adesão nela previstas devem ser observadas, com destaque para os limites aos quantitativos, sob pena de o órgão ou entidade não se conformar aos requisitos previstos na única lei em vigor que rege o tema;
6. há três cenários: se a ata é mais restritiva que a Lei 14.133/21, aplicam-se os requisitos e condições previstos na ata; se a ata é mais permissiva, aplicam-se os requisitos e condições previstos na Lei 14.133/21; se a ata é omissa, aplicam-se os requisitos e condições previstos na Lei 14.133/21.”<sup>2</sup>

Fato é que pensar de maneira contrária é encerrar por completo a utilidade e necessária aplicação da adesão. Em caso de restrição de tal prática às atas apenas sob âmbito da Nova Lei de Licitações, **é óbvio que a consequência seria devastadora** à Administração Pública, uma vez que são praticamente inexistentes, mesmo na Administração Pública Federal, atas de registro de preços firmadas a partir da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Noutro giro, o consequentialismo foi introduzido no ordenamento brasileiro com a edição da Lei nº 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657/1946) para trazer "*segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*".

---

<sup>2</sup> DE SOUZA, Caio Augusto Nazário; DE MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado; DE VITA, Pedro Henrique Braz. **É possível a adesão a ata de registro de preços firmada à luz da Lei 8.666?**. Artigo publicado no portal Consultor Jurídico <https://www.conjur.com.br/2024-jan-12/e-possivel-a-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-firmada-a-luz-da-lei-8-666/>. Consulta realizada em 12 de março de 2024.

O artigo 20 dispõe que *"nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão"*.

Ainda sobre o tema, segundo o artigo 23 do mesmo Decreto-Lei nº 4.657/1946 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com as alterações provocadas pela Lei nº 13.655/2018, ao estabelecermos interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, quando necessário, devemos prever regime de transição para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo aos interesses gerais.

Trata-se de inovação legislativa que gerou importante impacto no regime jurídico de direito público, propondo uma configuração consequentialista e pragmática para a atuação administrativa.

Marçal Justen Filho<sup>3</sup> entende que a conduta do administrador, a partir do artigo 20 da LINDB, é orientada a reduzir a indeterminação das decisões estatais, que muitas vezes se restringe a invocar princípios abstratos.

Segundo ele, o processo decisório exige assim a concretização de normas e valores ideais, o que impõe tomar em consideração as situações da realidade. Se uma norma pode propiciar diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.

De modo geral, as mudanças inseridas na LINDB buscaram *"conferir mais segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade ao direito público"*.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 97.

<sup>4</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. **Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle**. In: LEAL, Fernando (Coord.); MENDONÇA, José Vicente Santos de (Coord.).



Do exposto, a realização de adesões decorrentes de atas de registro de preços oriundas da Lei nº 8.666/93 encontram o devido amparo nas normas regulamentadoras, como registrado acima.

A toda evidência, ainda que existam posições doutrinárias antagônicas sobre o tema, não se mostra de qualquer razoabilidade cogitar eventual responsabilização do gestor que pauta sua atuação na estrita aplicação das normas regentes, em respeito ao princípio da legalidade, como também das normas contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Dito em outras palavras, eventual divergência doutrinária, algo bastante comum e salutar no espectro jurídico, diga-se de passagem, não pode ter mais relevo que os comandos contidos de forma expressa na norma a ser aplicada, sob pena de sujeitarmos o agente público ao casuísmo interpretativo e não à legislação regente.

Por fim e com a devida vênia dos que pensam em sentido contrário, entendemos que as normas regulamentadoras que tratam da adesão a atas de registro de preços, durante o período de transição legislativa, devem pautar a conduta da Administração Pública.

Brasília/DF, 14 de março de 2024.

Raphael Anuniação  
OAB/DF 25.291

Roberto Liporace  
OAB/DF 43.665