



PROCESSO N.º : 48.010-0/2023
ASSUNTO : CONSULTA
CONSULENTES : CASA CIVIL DO ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ CARLOS NOVELLI

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, reconheço a competência desta Presidência para a relatoria do feito, uma vez que se trata de matéria de amplo alcance prático para os fiscalizados deste Tribunal de Contas, em interpretação ao inciso II, do artigo 93 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução Normativa n.º 16/2021).¹

Quanto às exigências formais de processamento, verifica-se que os **requisitos de admissibilidade** da consulta, previstos no artigo 222 e seus incisos e artigo 223, inciso I, alínea “b”, “c” e “f” do Regimento Interno da Corte, **foram satisfeitos**, a saber: os consulentes são autoridades legitimadas; a dúvida foi formulada mediante quesito objetivo e em tese; e, o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas, motivo pelo qual dela **conheço**.

Em sintéticas linhas, podemos resumir a presente consulta da seguinte forma: **É possível alterar produto constante de ata de registro de preços firmada sob a égide da Lei nº 8.666/93, o qual o órgão não participante, chamado “carona”, intenciona adquirir, considerada a atual roupagem do Sistema de Registro de Preços delineada na Lei nº 14.133/21? É esse, então, o cerne do questionamento jurídico abstrato que será analisado.**

Começa-se fazendo o destaque de que o Sistema de Registro de Preços (SRP), com o advento da Lei nº 14.133/21, recebeu tratamento normativo específico², enquanto na Lei nº 8.666/93 o tema era abordado de maneira superficial no artigo 15, II e

¹ **Art. 93.** As Consultas serão relatadas exclusivamente por Conselheiros e serão distribuídas:

[...]

II – ao Presidente, nos casos que envolvam duas ou mais unidades jurisdicionadas consulentes de Relatores distintos, facultando-lhe a delegação ou o sorteio do processo aos Conselheiros;

² Seção V, Capítulo X.





nos §§ 1º e 5º, cingindo a dispor que o instituto deveria ser regulamentado mediante decreto.

O novel Estatuto Licitatório começou vigor a partir de 1º de maio de 2021, mas reservou no seu artigo 191³ uma regra de transição na qual permite a Administração Pública, num interregno de 2 (dois) anos, **licitar** ou **contratar diretamente** seguindo as diretrizes da NLLC ou conforme as normas revogadas (*Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e vários dispositivos da Lei nº 12.462/11*), sendo defeso apenas mesclar as disposições de uma e de outra.

Logo, é de se concluir que, se dentro do período compreendido de **1º de maio de 2021 a 31 de março de 2023**, inexistente óbice legal qualquer para um órgão público estadual aderir à ARPs sejam elas regidas de acordo com o novo regramento de contratações ou nos moldes da legislação predecessora.

Isso contextualizado, resta saber se em ambos os regimes é possível, ou não, que o fornecedor beneficiário aceite alterar e ofereça ao chamado “carona” **produto qualitativamente distinto daquele registrado em ata**.

Pois bem, sob a égide da Lei nº 8.666/93 o tema foi bosquejado no Decreto Estadual nº 840/2017 que, além de conferir disciplina jurídica ao SRP, estabeleceu o seguinte critério de alteração das atas:

Art. 75. Desde que **devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, **durante sua vigência**, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal, que não tenha participado do certame licitatório, **mediante anuência do órgão gerenciador**.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão **consultar o órgão gerenciador da ata** para manifestação sobre a possibilidade de adesão carona.

³ 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.





§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, **optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.**

[...]

Art. 94. Poderá ser alterado o produto registrado na Ata de Registro de Preços, a requerimento da empresa registrada, desde que fique comprovada a impossibilidade ou dificuldade momentânea ou definitiva de obtenção do produto anterior, nas condições pactuadas, e seja ofertado novo produto com características equivalentes ou superiores às do anterior, sem acréscimos financeiros (destaques meus).

Da citação acima fica claro que, garantida a vantajosidade, as ARPs fundamentadas nas diretrizes promovidas pela Lei nº 8.666/93 poderiam, excepcionalmente, ou seja, quando presentes relevantes razões de interesse público, sofrer alterações de natureza qualitativa.

Já enfocados no Decreto Estadual nº 1.525/22, que regulamenta no âmbito do Estado de Mato Grosso a Lei nº 14.133/21, percebemos no artigo 213 tratamento jurídico bastante similar ao SRP antecessor e, no concernente a eventual alteração do produto, a norma contemplou nos artigos 229 e 230 as condicionantes autorizativas para tal fim:

Art. 213. A ata de registro de preços, durante sua vigência e desde que já utilizada por algum dos participantes, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal, que não tenha participado do certame licitatório, **mediante prévia e expressa anuência do órgão gerenciador**, que exigirá:

I - **solicitação formal de utilização**, com a indicação dos produtos ou serviços e quantitativos demandados;

II - **comprovação da concordância da empresa registrada em fornecer os produtos ou prestar os serviços registrados**, sem prejuízo ao cumprimento das obrigações pactuadas com os órgãos e entidades participantes, independente da utilização ou não do quantitativo registrado.





§ 1º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

[...]

Art. 229. Poderá ser alterado o produto registrado na Ata de Registro de Preços, a requerimento da empresa registrada, desde que fique comprovada a impossibilidade ou dificuldade momentânea ou definitiva de obtenção do produto anterior, nas condições pactuadas, e seja ofertado novo produto com características equivalentes ou superiores às do anterior, sem acréscimos financeiros.

§ 1º A alteração do produto registrado de que trata o art. anterior **não poderá acarretar vantagem financeira desproporcional ao contratado**, comprovada por meio de pesquisa de preço.

§ 2º A substituição de produto, ainda que temporária, **deverá ser registrada por aditivo**.

Art. 230. A alteração da Ata de Registro de Preços, em decorrência de revisão, renegociação ou substituição de produto **deverá ser**:

- I - previamente submetida à análise técnica e jurídica;
- II - formalizada por aditamento, a ser assinado pelos representantes da empresa registrada e do órgão gerenciador;
- III - registrada nos autos da ata e no sistema eletrônico de gerenciamento da ata;
- IV - publicada no Diário Oficial do Estado e no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Em vista do exposto, na mesma linha da interpretação finalística externada nos pronunciamentos da Secretaria Geral de Controle Externo, da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo e do Ministério Público de Contas, concluo ser **plena e excepcionalmente** viável a possibilidade de promover alteração qualitativa em ARP, desde que não transfigure o produto originalmente registrado, mantendo-se as





condições necessárias para o atendimento da demanda administrativa por meio do contrato que será celebrado com base na ARP, sobretudo resguardada a vantajosidade.

Ora, ressei um tanto evidente que a função principal e finalidade maior – da modificação do produto – é a de atender ao princípio da conservação dos contratos, na medida em que, ao proceder a alteração dos termos originais, viabiliza-se a sua execução e a satisfação das pretensões das partes, o que restaria impossibilitado acaso não fosse admitida.

Para robustecer este entendimento, provoca-se a seguinte reflexão: uma vez permitida a modificação dos contratos para garantir-lhes a utilidade⁴, também não se poderia admitir alteração da ARP, quando situação estranha ao planejamento revelar que, se assim não o fizer, o contrato dela derivado deixará de atingir sua finalidade.

Com esse exercício intelectual, resta-me evidenciado que a mesma razão apta a justificar modificação qualitativa do contrato pode ser válida também para a ARP, na eventualidade de um fato superveniente que demande a alteração dos termos fixados inicialmente para a execução do objeto contratual. Nada mais contrário à lógica afirmar que, por primeiro, deve-se celebrar o contrato para, então, modificá-lo, quando inversamente correto seria modificar, desde logo, a ata que o fundamenta.

Importante confirmar, apenas por cautela, se a beneficiária da ARP detém condições, em especial técnico-operacionais, para atender ao que lhe será obrigado por meio da alteração.

Adotada essa compreensão, harmonizo com a proposta de redação apresentada no Parecer Ministerial.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **acolho** o Pronunciamento Conclusivo nº 07/2023 da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência e o Parecer Ministerial nº 1.685/2023,

⁴ Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

[...]

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.





da lavra do eminente Procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e de acordo com a competência estabelecida no artigo 226, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas, **voto**:

- I) pelo **conhecimento** desta Consulta, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 222 e 223 da Resolução Normativa n.º 16/2021;
- II) pela **aprovação** da minuta de Resolução de Consulta emendada nos termos adiante:

Licitação. Adesão à Ata de Registro de Preços. Critério de comprovação para viabilidade de adesão “carona”. Alteração do produto registrado na Ata de Registro de Preços. 1) Durante o regime de transição do art. 191 da Lei nº 14.133/21, a Administração poderá optar pela aplicação da Lei nº 14.133/21 ou da Lei nº 8.666/93 como critério de comprovação para viabilidade de adesão “carona” à ARP licitada sob a égide da Lei nº 8.666/93. 2) Caso opte pelos critérios de adesão da Lei nº 8.666/93, deverá demonstrar a vantajosidade na adesão respeitando os regulamentos da antiga lei (Decreto Federal nº 7.892/2013 e Decreto Estadual nº 840/2017) e o marco temporal estabelecido no art. 193, II, Lei n.º 14.133/2021. 3) Caso opte pelos critérios da Lei nº 14.133/2021, admite-se a adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade que não participou do procedimento licitatório, desde que sejam obedecidas as condicionantes dispostas no seu art. 86, § 2º ao § 8º do novo regramento legal. No âmbito do Estado de Mato Grosso, o Decreto Estadual nº 1.525/2022 admitiu a adesão dos órgãos e entidades estaduais que não participaram do procedimento licitatório a atas de registros de preços na qualidade de “carona”, desde que demonstrada a vantajosidade na adesão, bem como respeitadas as demais condicionantes disciplinadas nos artigos 213 e 214 do mesmo decreto. 4) Após o marco temporal do art. 193, II, da Lei nº 14.133/21, o órgão ou entidade não participante poderá aderir como “carona” em eventual ARP ainda vigente apenas se atender aos critérios de comprovação para viabilidade/vantajosidade previstas na Lei nº 14.133/21





(e regulamentos), tendo em vista a aplicação obrigatória do novo regime. 5) Embora a Administração Pública possa fundamentar a adesão à ARP em critérios de comprovação de vantajosidade da Nova Lei de Licitações, a ARP registrada de acordo com a Lei nº 8.666/93 deverá ter seu contrato respectivo regido pelas regras nela previstas durante toda a sua vigência, conforme prevê o art. 191, parágrafo único da Lei nº 14.133/21. 6) Admite-se no âmbito da Administração Pública Estadual, de forma excepcional, a alteração do produto registrado em ata de registro de preço constituída no regime da Lei n.º 8.666/1993, desde que não ocasione a transfiguração do objeto originalmente constante na ata, devendo a empresa registrada comprovar a impossibilidade ou dificuldade momentânea ou definitiva de obtenção do produto anterior, nas condições pactuadas e ofertar novo produto com características equivalentes ou superiores às registradas anteriormente, sem acréscimos financeiros, atendidos, ainda, os demais requisitos e procedimentos previstos nos artigos 94 e 95 do Decreto Estadual n.º 840/2017. 7) A alteração do produto registrado em Ata de Registro de Preços deve ser formalizada em termo aditivo e valerá somente para as adesões supervenientes, nos termos do § 2º do art. 95 do Decreto Estadual n.º 840/2017.

É como voto.

Gabinete da Presidência, 13 de março de 2023.

(assinatura digital)⁵

CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso

⁵Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

