



ARTIGO
18/03/2025

O problema “carona interestadual” nas adesões de Ata de Registro de Preços

* *Sérgio Ciquera Rossi*

Indiscutivelmente, o assunto Registro de Preços – Carona reclama toda a atenção dos Tribunais de Contas, por isso, há tempos vinha refletindo sobre o melhor caminho e o oportuníssimo artigo assinado pelo eminente Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli e o ilustre Assessor Técnico-Procurador Robert Werner Koller encorajou-me a sustentar meu entendimento, que peço vênua para expor.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133, de 2021, reservou uma seção específica ao Sistema de Registro de Preços – Seção V do Capítulo X – Dos Instrumentos Auxiliares. O § 2º do artigo 86 prevê a possibilidade de adesão à Ata, pelos não participantes, desde que atendidos os requisitos ali estabelecidos. A redação original do § 3º, do artigo 86 da NLLC previa que *“§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital”*.

Estabelecia-se ali, portanto – e de forma limitada –, que órgãos da administração federal, estadual, distrital e municipal que não tivessem participado da licitação pudessem aderir à ata de registro de preços de entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital. Ou seja, vedava-se a adesão no âmbito de licitações gerenciadas por municípios. Em linguagem mais simples, não havia a permissão legal para a adesão entre municípios; poderiam estes, contudo, aderir à ata de registro dos certames promovidos pela administração federal e estadual.

Confesso que não consegui entender a vedação, já que a adesão é seguramente instrumento de agilidade, economia. Ponderava principalmente sobre a repetição de procedimentos que poderiam levar à replicação de erros dantes observados. Isso porque entendo os municípios são os órgãos que mais lucrariam com a adesão, ante a escassez do quadro de pessoal no âmbito desses entes federados – mormente naqueles de pequeno porte, que são maioria. Não raras vezes um mesmo servidor desempenha múltiplas funções.

Assim, repito que não entendia qual a razão para essa diferenciação que, a tempo, foi corrigida – ainda que lhe falte requisito essencial, como mostrarei adiante.

Refiro-me à edição da Lei nº 14.770, de 2023, que alterou a redação do § 3º do artigo 86 da NLLC e lhe acresceu dois incisos, com a seguinte redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
18/03/2025

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: [\(Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

Vê-se, com toda clareza, que o inciso II supriu a lacuna que não permitia a adesão à ata de registro de preços entre municípios, mantida a hipótese de adesão de município a atos processados pela União e pelos Estados. Estabeleceu-se, no entanto, que tal procedimento só pode ser realizado quando houver prévia licitação – ou seja, não pode haver a adesão para os casos em que a ata foi confeccionada mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação (§ 6º do artigo 82). A propósito, a Confederação Nacional dos Municípios defende a possibilidade de adesão a atas de registro de preços promovidas por consórcios municipais. Nada mais lógico.

Pois bem, tudo parece resolvido.

Entendo que não e explico.

Sei que a lei, na sua literalidade, não cria qualquer barreira ao veículo da adesão. Sem embargo, deveria tê-lo feito. Parece-me ter havido lacuna que gera espaço para uma interpretação que tem amplo potencial ofensivo às regras da Constituição Federal de 1988: refiro-me às competências conferidas ao controle externo, especialmente aos Tribunais de Contas do país.

Primeiramente, importa destacar que, ao disciplinar o procedimento público para manifestação de interesse de registro de preços (IRP), o *caput* do artigo 86 reza que “[o] órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
18/03/2025

da contratação”. Não houve, ali, qualquer delimitação sobre quais esferas de governo poderiam manifestar tal interesse. Sem embargo, entendo que, também nesta fase preparatória, é importante que esse mesmo ‘escalonamento’ seja observado: municípios podem participar em IRPs promovidos por outros municípios; estes, por sua vez, podem participar de IRPs realizados pela União e pelos Estados.

Também neste ponto se insere o meu questionamento: será razoável que um município da Região Sudeste participe ou adira a uma ata de registro de preços levada a cabo por município da Região Norte e, obviamente, vice-versa? Aliás, isso não alcança somente municípios, mas estende-se, igualmente, a estados. Por isso, pergunto-me: como um Tribunal de Contas da Região Norte vai fiscalizar a higidez de licitação promovida por órgão situado na Região Centro-Oeste?

Dirão “nenhum problema!”, considerando que o Tribunal local exerceu a competência que lhe toca e não encontrou qualquer vício que pusesse em risco as aquisições. Não obstante, não se pode esquecer que métodos de pesquisa de preços, incluindo as particularidades dos mercados regionais, podem gerar prejuízo aos estados ou municípios aderentes, acrescentando-se a esses fatos as conhecidas diversidades das ações de fiscalização nos Cortes de Contas do país, sem contar as implicações de logística intranponíveis.

Por isso atrevo-me a sugerir que os Tribunais de Contas busquem a uniformização de métodos, ou ao menos que alertem os jurisdicionados sobre o necessário cuidado e parcimônia em tais adesões, medida que me parece indispensável. Relembro que o Decreto Estadual n. 63.722/2018, ao regulamentar a *“utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades não participantes”*, regida pela legislação revogada, previu, no **§ 10 do artigo 22**, **que era “vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual a adesão a Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade municipal ou que não esteja sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”**. *Mutatis mutandis*, entendo que a mesma exegese necessariamente há de ser mantida.

Nesse passo, é preciso ter em mente que, de acordo com o citado *caput* do artigo 86 da NLLC, o procedimento para intenção de registros de preços será realizado *nos termos de regulamento*. Assim, repiso que, em meu sentir, os Tribunais de Contas devem, como verdadeira medida de cautela, emitir recomendações aos seus jurisdicionados, enfatizando as competências que foram constitucionalmente atribuídas às Cortes atuantes no Controle Externo. Essa premissa deve nortear a delimitação, elaboração e redação de qualquer regulamentação efetuada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro - CEP 01017-906 - São Paulo/SP-PABX: 3292-3336



ARTIGO
18/03/2025

Assim, acredito ter deixadas assentadas minhas preocupações com o alargamento da redação dada pela nova lei à NLLC. Porém, consigno igualmente estar ciente de que entendimentos diversos possam ser sustentados. De qualquer modo, concluo ser imprescindível o devido debate sobre a matéria.

**** Sérgio Ciquera Rossi é Chefe do Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).***