

NOTA TÉCNICA APM Nº 32, DE 13 DE JULHO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Sistema de Registro de Preços. Controle Externo.

TÍTULO: Adesão de Município, na condição de não participante, a ata de registro de preços: requisitos, ordem de preferência territorial e riscos de fiscalização à luz da Deliberação TCESP (SEI nº 0005763/2025-11).

REFERÊNCIAS: Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (LLCA), com as alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, especialmente quanto ao Sistema de Registro de Preços e à disciplina da adesão às atas; arts. 6º, XLIX; 18, §1º, IV; 23; 53, §4º; 86, caput e §§1º a 7º; 91, §4º. Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, art. 2º, XXIII. Deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SEI nº 0005763/2025-11), de 1º de julho de 2026.

PALAVRAS-CHAVE: Registro de preços. Adesão. Carona. Não participante. Ata de registro de preços. Vantajosidade. Ordem de preferência territorial. Consórcio intermunicipal. Fiscalização TCESP.

1. PREÂMBULO

A presente Nota Técnica tem por finalidade orientar os Municípios paulistas que pretendam aderir, na condição de não participantes ("carona"), a atas de registro de preços formalizadas por órgãos ou entidades gerenciadoras, à luz da disciplina consolidada pela Deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SEI nº 0005763/2025-11), publicada em 1º de julho de 2026.

A Deliberação regulamenta, no âmbito da fiscalização deste Tribunal, os procedimentos exigíveis tanto dos órgãos e entidades gerenciadores quanto dos aderentes, nos termos do art. 86 da Lei federal nº 14.133/2021 (LLCA).

O presente documento restringe-se à posição do Município

como aderente, por ser esta a situação mais recorrente na prática municipal – deixando de tratar, portanto, das obrigações específicas dos órgãos gerenciadores (art. 2º da Deliberação), exceto quando repercutem diretamente sobre os direitos e deveres do aderente.

O tema é sensível porque a adesão a ata de registro de preços, historicamente tratada por muitos Municípios como expediente célere para viabilizar contratações urgentes, passa a estar sujeita a um padrão de comprovação documental mais rigoroso do que o usualmente praticado, com repercussão direta nos roteiros de fiscalização deste Tribunal (art. 6º da Deliberação).

2. CONTEXTO NORMATIVO

O art. 86 da LLCA autoriza que órgãos ou entidades não participantes de determinado Sistema de Registro de Preços solicitem adesão à ata, na modalidade usualmente conhecida como "carona", desde que observados os limites e condições dos §§ 2º a 5º daquele artigo. A Deliberação SEI nº 0005763/2025-11 tampouco altera o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, já modificada pela Lei nº 14.770/2023. Sua função é densificar, para fins de fiscalização, os elementos instrutórios que o Tribunal considerará indispensáveis para aferição da regularidade das adesões submetidas ao controle externo.

Cumprir observar, inicialmente, que o regime jurídico da adesão às atas de registro de preços sofreu profunda reformulação com a edição da Lei Federal nº 14.770/2023, que alterou diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 relacionados ao Sistema de Registro de Preços. A reforma legislativa ampliou a disciplina legal do instituto, reorganizou os requisitos procedimentais aplicáveis às adesões e fortaleceu os mecanismos destinados a assegurar maior planejamento, transparência e controle das contratações decorrentes das atas de registro de preços.

Nesse contexto, a Deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não inaugura novo regime jurídico para as adesões. Seu objetivo consiste em estabelecer parâmetros objetivos de fiscalização para verificar o cumprimento das exigências já previstas na legislação federal, conferindo uniformidade aos procedimentos de controle externo.

Sob a perspectiva do Município aderente, a Deliberação estrutura-se em quatro núcleos normativos fundamentais.

O primeiro trata dos **requisitos documentais e materiais** indispensáveis à formalização da adesão (art. 3º).

O segundo estabelece a **ordem de preferência territorial** que deve orientar a escolha da ata de registro de preços (art. 5º).

O terceiro impõe **restrições específicas às adesões a atas gerenciadas por consórcios intermunicipais** (art. 4º).

O quarto assegura uma garantia institucional **ao aderente, ao vedar a cobrança de qualquer contraprestação financeira pela adesão** (art. 2º, V).

Como elemento transversal a todos esses aspectos, a Deliberação determina que a observância dessas exigências integrará os roteiros de fiscalização do Tribunal de Contas (art. 6º), evidenciando que o controle passará a incidir não apenas sobre o resultado da contratação, mas também sobre a regularidade do procedimento que conduziu à adesão.

Sob essa perspectiva, verifica-se que a Deliberação representa ato normativo de natureza predominantemente procedimental, destinado a orientar a fiscalização da disciplina legal vigente, e não instrumento de criação de novos requisitos materiais para a validade da adesão. A distinção possui relevância prática, pois afasta eventual interpretação de que o Tribunal de Contas teria inovado em matéria reservada à lei.

⚠ PONTO DE ATENÇÃO – A Deliberação não alterou a Lei

É importante distinguir a alteração legislativa promovida pela Lei Federal nº 14.770/2023 da regulamentação editada pelo Tribunal de Contas. As exigências materiais relativas à adesão decorrem da própria Lei nº 14.133/2021, em sua redação vigente. A Deliberação limita-se a indicar quais elementos deverão constar da instrução processual para demonstrar, perante o controle externo, o efetivo cumprimento dessas exigências legais.

3. REQUISITOS DOCUMENTAIS E MATERIAIS DA ADESÃO (ART. 3º)

O art. 3º da Deliberação exige que o Município aderente instrua processo administrativo específico, prévio à formalização da adesão, contendo os seguintes elementos:

- a) demonstração da real necessidade da contratação (inciso I);
- b) demonstração da vantajosidade da adesão, mediante cotejo qualitativo entre alternativas disponíveis – não bastando invocar celeridade ou necessidade administrativa, devendo-se avaliar condições de execução, recebimento, pagamento e garantias ofertadas (inciso II);
- c) comparativo efetivo de preços, nos termos do art. 23 da LLCA, comprovando a economicidade da medida (inciso III);
- d) comprovação de pesquisa, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de atas vigentes para o mesmo objeto, com justificativa da escolha em caso de existirem alternativas (inciso IV);
- e) parecer jurídico do órgão de assessoramento próprio, nos termos do art. 53, §4º, da LLCA (inciso V);
- f) atos formais de aceitação subscritos pelo órgão gerenciador (com declaração de que a adesão observa os limites legais) e pelo fornecedor (com declaração de que possui condições de atender à nova contratação sem prejuízo dos compromissos já assumidos) (inciso VI);
- g) declaração do responsável pela decisão de adesão atestando o cumprimento dos incisos I a V, ou justificativa da impossibilidade de seu atendimento (inciso VII);
- h) comprovação da regularidade fiscal e trabalhista do fornecedor, bem como realização de consultas aos cadastros oficiais de sanções administrativas e ao Cadastro de Apenados do Tribunal de Contas do Estado de

São Paulo, nos termos do art. 91, §4º, da Lei nº 14.133/2021; e,

- i) comprovante de publicação do termo de adesão e do instrumento contratual, quando houver, com inserção das informações no Sistema Audesp – Fase IV, quando cabível (inciso IX).

⚠ PUNTO DE ATENÇÃO – Padrão de vantajosidade elevado

O inciso II do art. 3º da Deliberação em testilha eleva o padrão probatório da vantajosidade acima da prática comum de muitos Municípios, que historicamente fundamentavam a adesão predominantemente na urgência ou na conveniência administrativa. A Deliberação exige avaliação qualitativa do objeto – condições de execução, recebimento, pagamento e garantias, e não apenas comparação de preço ou disponibilidade imediata. Processos de adesão em andamento, instruídos sob o padrão anterior, podem não resistir a esse crivo se revisados após a vigência da Deliberação.

4. ORDEM DE PREFERÊNCIA TERRITORIAL (ART. 4º)

O art. 5º, II, da Deliberação estabelece, para as Administrações dos Municípios paulistas, uma ordem de preferência na escolha da ata a que se pretende aderir:

- a) atas formalizadas por órgãos e entidades gerenciadores do próprio Município;
- b) atas formalizadas por órgãos e entidades gerenciadores de outros Municípios paulistas; e,
- (c) atas formalizadas por órgãos e entidades gerenciadores do Estado de São Paulo.

Para adesão a atas gerenciadas por órgãos e entidades de fora do Estado de São Paulo, o parágrafo único do referido art. 5º exige justificativa expressa e motivada que demonstre, cumulativamente: (1) a inexistência de solução

equivalente no Estado de São Paulo; e (2) a efetiva vantajosidade da contratação pretendida.

⚠ ZONA CINZENTA – Natureza da ordem de preferência entre os três níveis internos

A Deliberação objeto desta Nota Técnica positiva expressamente um regime de exceção, com requisitos cumulativos, apenas para a adesão a atas de fora do Estado de São Paulo. Para a escolha entre os três níveis internos – Município próprio, outros Municípios paulistas e Estado de São Paulo, o texto emprega a expressão "preferencialmente", sem instituir mecanismo de exceção equivalente. Não está resolvido se essa preferência é uma hierarquia vinculante, que exigiria justificativa formal para adesão direta ao nível estadual em detrimento de ata de outro Município paulista, ou se constitui recomendação de boa prática cujo descumprimento não gera, por si só, irregularidade. Ante a lacuna, recomenda-se tratar a ordem como vinculante na instrução processual, registrando expressamente as razões de eventual salto de nível.

5. ADESÃO A ATAS GERENCIADAS POR CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS (ART. 4º)

Quando a ata pretendida for gerenciada por consórcio público intermunicipal – hipótese comum entre Municípios paulistas organizados em consórcios regionais de compras, o art. 4º, II, da Deliberação restringe a adesão de Municípios não participantes às atas formalizadas por consórcios públicos dos quais o Município aderente já seja integrante, nos termos do art. 6º, XLIX, da LLCA.

Na prática, isso significa que um Município não pode aderir, na condição de "carona", a ata de registro de preços de consórcio intermunicipal do qual não faça parte, ainda que a ata se mostre vantajosa e o objeto seja compatível com sua necessidade. A vantajosidade, nesse cenário, é condição necessária, mas não suficiente: falta o vínculo institucional exigido pela norma.

6. GARANTIA DO ADERENTE E RISCO DE FISCALIZAÇÃO (ARTS. 2º, V E 6º)

Ainda que a Deliberação regule primariamente os deveres do

órgão gerenciador no art. 2º, um dispositivo interessa diretamente ao Município aderente: o inciso V veda que gerenciadores, aderentes e detentores da ata cobrem, entre si, qualquer valor a título de taxa de processamento, comissão ou vantagem econômica similar pela adesão. Trata-se de garantia oponível pelo Município caso lhe seja exigida contrapartida financeira para viabilizar a adesão.

O reforço dos mecanismos de controle introduzidos pela Lei nº 14.770/2023 explica a opção do Tribunal por estabelecer critérios objetivos de verificação documental, privilegiando a demonstração da motivação administrativa e da vantajosidade da contratação em detrimento da mera regularidade formal da adesão.

Por fim, o art. 6º da Deliberação determina que a conferência dos procedimentos nela previstos passará a integrar os roteiros de fiscalização do Tribunal de Contas. Isso eleva o risco prático de glosa ou apontamento em processos de adesão instruídos de forma incompleta, ainda que a contratação em si tenha se mostrado vantajosa e regular quanto ao mérito.

7. TENSÕES INTERPRETATIVAS NÃO RESOLVIDAS

I) **RETROATIVIDADE DE PADRÃO:** a Deliberação não contém regra de transição para processos de adesão em curso na data de sua publicação (1º/7/2026). Não está definido se instruções já protocoladas sob o padrão anterior serão revisadas pelo novo crivo em fiscalizações futuras.

II) **EXTENSÃO DA JUSTIFICATIVA DO INCISO VII DO ART. 3º:** a possibilidade de "justificativa da impossibilidade de atendimento" dos incisos I a V não define critérios de suficiência. Fica em aberto o grau de rigor que o Tribunal exigirá dessa justificativa em sede de fiscalização, o que introduz margem de discricionariedade tanto para o gestor quanto para o controle externo.

III) **HIERARQUIA ENTRE OS TRÊS NÍVEIS TERRITORIAIS INTERNOS AO ESTADO DE SÃO PAULO:** como já exposto no item 4, não há definição expressa sobre o caráter vinculante ou meramente recomendatório da ordem de preferência entre Município próprio, outros Municípios paulistas e atas estaduais.

8. SÍNTESE OPERACIONAL – CHECKLIST DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O quadro a seguir resume, para fins de consulta rápida pelos setores de compras e pelas procuradorias municipais, os documentos e providências exigíveis na instrução do processo de adesão.

Etapa	Providência exigida	Base normativa
1	Justificar a real necessidade da contratação	Art. 3º, I
2	Demonstrar vantajosidade qualitativa (não apenas preço ou urgência)	Art. 3º, II
3	Elaborar comparativo efetivo de preços	Art. 3º, III; art. 23 LLCA
4	Pesquisar atas vigentes no PNCP e justificar a escolha	Art. 3º, IV
5	Obter parecer jurídico da procuradoria	Art. 3º, V; art. 53, §4º LLCA
6	Verificar ordem de preferência territorial (Município > outros Municípios paulistas > Estado)	Art. 5º, II
7	Se ata de consórcio, confirmar vínculo de integrante do consórcio gerenciador	Art. 4º, II
8	Colher aceite formal do gerenciador e do fornecedor	Art. 3º, VI
9	Emitir declaração de cumprimento (ou justificativa de impossibilidade)	Art. 3º, VII
10	Verificar regularidade fiscal, certidões negativas e Cadastro de Apenados TCESP	Art. 3º, VIII; art. 91, §4º LLCA
11	Publicar termo de adesão e inserir dados no AudeSP – Fase IV	Art. 3º, IX

9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A adesão de Município a ata de registro de preços, na condição de órgão não participante, permanece plenamente admitida pelo ordenamento jurídico.

A disciplina atualmente aplicável decorre da conjugação entre a Lei Federal nº 14.133/2021, em sua redação atualizada pela Lei nº 14.770/2023, e os parâmetros de fiscalização estabelecidos pela Deliberação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. A interpretação sistemática desses diplomas revela que o instituto da adesão permanece plenamente válido, embora sujeito a um padrão significativamente mais rigoroso de motivação administrativa e de instrução documental.

A Deliberação do TCESP não restringe essa possibilidade, mas eleva significativamente o grau de motivação e de instrução documental exigido, especialmente quanto à demonstração concreta da vantajosidade da contratação.

Os novos requisitos previstos na Deliberação devem ser compreendidos como parâmetros mínimos de conformidade para os processos de adesão submetidos ao controle do Tribunal de Contas. A ausência de qualquer dos elementos exigidos aumenta substancialmente o risco de apontamentos em auditorias e de responsabilização dos agentes públicos.

A ordem de preferência territorial prevista no art. 5º deve ser observada na instrução dos processos de adesão enquanto permanecer vigente.

Caso a Administração conclua, de forma motivada, pela necessidade de aderir a ata situada em posição diversa da preferência estabelecida, recomenda-se fundamentação específica e circunstanciada, demonstrando as razões técnicas, econômicas e administrativas que justificam essa opção.

Nas adesões a atas gerenciadas por consórcios intermunicipais, a participação do Município no respectivo consórcio constitui requisito prévio de admissibilidade imposto pela Deliberação.

A ausência desse vínculo impede a adesão, independentemente da vantajosidade econômica ou da adequação do objeto contratado.

É vedada a exigência de taxa, comissão ou qualquer vantagem econômica como condição para a adesão à ata de registro de preços, nos termos do art. 2º, V, da Deliberação.

A vedação, contudo, não alcança obrigações financeiras decorrentes do vínculo jurídico previamente existente entre o Município e o consórcio público, desde que não constituam contraprestação pela autorização da adesão nem representem remuneração pelo simples uso da ata.

Embora a Deliberação não tenha estabelecido regra de transição, sua imediata incidência sobre os procedimentos sujeitos à fiscalização recomenda a revisão dos processos de adesão ainda não concluídos, com a complementação da instrução documental sempre que possível, reduzindo riscos de futura impugnação pelos órgãos de controle.

Diante do incremento das exigências procedimentais e da ampliação do controle externo sobre as adesões, mostra-se recomendável a participação da Procuradoria Jurídica na análise prévia de cada processo, especialmente quanto à suficiência da justificativa de vantajosidade, ao atendimento dos requisitos documentais e à fundamentação de eventual afastamento da ordem de preferência territorial.

A principal inovação da Deliberação não consiste em restringir o instituto da adesão ("carona"), mas em deslocar o foco do controle para a qualidade da motivação administrativa. A regularidade da adesão passa a depender menos da existência formal da ata e mais da capacidade da Administração de demonstrar, por meio de elementos objetivos e devidamente documentados, que a contratação representa a solução mais vantajosa e eficiente para o interesse público.

A presente Nota Técnica possui caráter orientativo e deve ser interpretada em consonância com o regime jurídico local aplicável e com a legislação vigente. Recomenda-se que os Municípios consultem suas respectivas procuradorias jurídicas antes de praticarem atos em situações de dúvida