

Orientação Técnica



Nº068 | 15 de julho de 2026

Assunto: TCESP disciplina novas diretrizes para adesão às atas de registro de preços (licitação carona).

Ementa: Intenção de Registro de Preço - Ata de Registro de Preços - Adesão à Ata (Licitação Carona) - Lei nº 14.133/2021 - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - Deliberação.

I – INTRODUÇÃO

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo publicou a Deliberação SEI nº 0005763/2025-11, estabelecendo novos parâmetros para a constituição do Sistema de Registro de Preços (SRP) e para as adesões às atas de registro de preços por órgãos não participantes, conhecidas como "caronas".

Embora a Lei nº 14.133/2021 já disciplinasse o tema em seu artigo 86, o Tribunal entendeu necessária a consolidação de diretrizes destinadas a orientar os gestores públicos e uniformizar os procedimentos que passarão a ser observados nas fiscalizações.

A Deliberação representa importante avanço no controle das contratações públicas, especialmente ao exigir maior robustez na instrução dos processos administrativos que envolvam adesões às atas de registro de preços.

II – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A ADESÃO ÀS ATAS ("CARONA")

O Sistema de Registro de Preços (SRP), disciplinado pelos artigos 82 a 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, constitui procedimento auxiliar das licitações destinado à seleção da proposta mais vantajosa para futuras e eventuais contratações, permitindo que a Administração registre preços, fornecedores e demais condições contratuais para



atendimento de demandas que se revelem repetitivas ou cuja definição exata dos quantitativos não seja possível no momento da licitação.

Concluído o procedimento licitatório, é formalizada a Ata de Registro de Preços, instrumento que consolida os preços registrados e as condições de fornecimento, possibilitando a realização de contratações durante sua vigência, conforme a necessidade da Administração.

Além dos órgãos que participaram da licitação, a Lei nº 14.133/2021 admite, em determinadas hipóteses, que outros órgãos e entidades utilizem a Ata de Registro de Preços na condição de não participantes, hipótese conhecida como **adesão à ata** ou "**licitação carona**".

Nos termos do artigo 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a adesão somente será admitida quando forem observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- apresentação de justificativa demonstrando a vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;
- demonstração de compatibilidade entre os preços registrados e aqueles praticados no mercado;
- prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora da ata;
- prévia aceitação do fornecedor beneficiário da ata.

A legislação também estabelece limites quantitativos para as adesões. O limite individual, aplicável a cada órgão ou entidade não participante, corresponde a até 50% do quantitativo registrado para cada item da ata em relação ao órgão gerenciador e aos órgãos participantes.

Já o limite global determina que o conjunto de todas as adesões realizadas por órgãos não participantes não poderá ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para cada item da ata, independentemente do número de órgãos aderentes.



Outro importante instrumento previsto pela Lei nº 14.133/2021 é a **Intenção de Registro de Preços (IRP)**.

Nos termos do artigo 86, caput e § 1º, antes da publicação do edital, o órgão gerenciador deverá divulgar sua intenção de realizar o registro de preços pelo prazo mínimo de **oito dias úteis**, possibilitando que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do procedimento, permitindo a consolidação das demandas e o aproveitamento da economia de escala.

A divulgação da IRP somente poderá ser dispensada quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único potencial contratante do objeto.

Além disso, os §§ 2º e 3º do artigo 86 disciplinam o instituto da adesão às atas de registro de preços, estabelecendo os requisitos e os limites quantitativos para utilização da ata por órgãos não participantes.

Por sua vez, o § 4º do referido artigo, incluído pela Lei nº 14.770/2023, passou a vedar que órgãos e entidades da Administração Pública Federal adiram às atas de registro de preços gerenciadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, reforçando a autonomia dos respectivos sistemas de contratação.

Embora a Lei nº 14.133/2021 já estabeleça os requisitos para a constituição do Sistema de Registro de Preços e para a adesão às atas por órgãos não participantes, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu necessária a uniformização dos procedimentos que deverão ser observados pelos seus jurisdicionados. Com esse objetivo, editou a Deliberação SEI nº 0005763/2025-11, estabelecendo diretrizes complementares que passam a orientar a atuação dos gestores públicos e a integrar os roteiros de fiscalização da Corte de Contas.

III - AS NOVAS DIRETRIZES DO TCESP PARA A CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Deliberação SEI nº 0005763/2025-11 estabelece diretrizes que deverão ser observadas pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado



de São Paulo tanto na constituição do Sistema de Registro de Preços quanto na futura adesão às respectivas atas por órgãos não participantes. Mais do que reproduzir disposições da Lei nº 14.133/2021, a Deliberação especifica procedimentos administrativos mínimos que passarão a integrar os roteiros de fiscalização da Corte de Contas, elevando o grau de formalização e de motivação exigido dos processos administrativos.

Nesse contexto, destacam-se as seguintes diretrizes destinadas aos órgãos gerenciadores das atas de registro de preços.

Planejamento adequado dos quantitativos

A primeira diretriz estabelecida pelo Tribunal refere-se ao adequado planejamento das quantidades que serão registradas na futura Ata de Registro de Preços.

Nos termos do artigo 2º, inciso I, da Deliberação, o órgão gerenciador deverá certificar-se da fidedignidade da estimativa dos quantitativos demandados para futura e eventual contratação, exigindo-se, inclusive, declaração do responsável pelos quantitativos utilizados no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

A exigência reforça um dos pilares da Lei nº 14.133/2021: o planejamento das contratações públicas. A estimativa das quantidades deixa de representar mero dado administrativo para assumir papel central na justificativa do Sistema de Registro de Preços, devendo refletir demanda efetiva, baseada em critérios objetivos e devidamente documentados.

Com isso, busca-se evitar a constituição de atas com quantitativos superestimados ou desproporcionais à real necessidade da Administração, situação que pode favorecer adesões excessivas e comprometer a adequada gestão das contratações.

Descrição técnica adequada do objeto

Outra preocupação evidenciada pela Deliberação diz respeito à correta especificação dos objetos que integrarão a Ata de Registro de Preços.



O artigo 2º, inciso II, determina que os órgãos gerenciadores zelem pela descrição precisa dos itens licitados, utilizando, preferencialmente, as especificações constantes dos catálogos oficiais de materiais e serviços, especialmente aqueles disponibilizados no ambiente Compras.gov. Nos casos em que a execução possa ocorrer em diferentes localidades, deverá constar relação detalhada dos locais de atendimento e dos critérios de priorização da execução.

A medida busca conferir maior padronização às especificações técnicas, reduzir ambiguidades e proporcionar maior segurança jurídica tanto para os licitantes quanto para os órgãos que eventualmente venham a aderir à ata.

Obrigatoriedade da Intenção de Registro de Preços (IRP)

Embora a Lei nº 14.133/2021 já prevesse a Intenção de Registro de Preços, a Deliberação reforça sua observância como etapa obrigatória da constituição do Sistema de Registro de Preços.

Assim, o artigo 2º, inciso III, determina que o órgão gerenciador realize procedimento público de Intenção de Registro de Preços (IRP), sendo sua dispensa admitida apenas quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante do objeto, conforme previsto no artigo 86, caput e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A finalidade da IRP permanece a mesma: possibilitar que outros órgãos manifestem interesse em participar do procedimento licitatório, permitindo a consolidação das demandas e o ganho de escala nas futuras contratações.

Justificativa para permitir futuras adesões ("caronas")

Um dos aspectos mais relevantes da Deliberação consiste na exigência de motivação específica para a possibilidade de futuras adesões à Ata de Registro de Preços.



De acordo com o artigo 2º, inciso IV, sempre que o órgão gerenciador optar por permitir a adesão de órgãos não participantes, deverá elaborar justificativa específica demonstrando a conveniência dessa escolha, nos termos do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021.

Na prática, o Tribunal afasta a possibilidade de inserção automática de cláusulas autorizando "caronas" sem qualquer fundamentação técnica. A autorização para futuras adesões passa a exigir motivação própria, compatível com o planejamento da contratação e com a capacidade de atendimento do fornecedor.

Esse entendimento evidencia que a adesão deixa de ser tratada como consequência natural do Sistema de Registro de Preços, passando a depender de decisão administrativa expressamente fundamentada.

Transparência e controle das atas

A Deliberação também amplia os deveres de transparência dos órgãos gerenciadores.

Nos termos do artigo 2º, incisos V a VII, deverão ser observadas, entre outras providências:

- respeito à ordem cronológica de protocolo dos pedidos de adesão;
- vedação à cobrança de taxas, comissões ou qualquer vantagem econômica para processamento das adesões;
- divulgação, no Portal da Transparência, dos quantitativos registrados, contratações realizadas, saldos disponíveis e adesões autorizadas, com identificação do órgão aderente, do objeto e dos respectivos quantitativos;
- alimentação do Sistema Audesp – Fase IV, sempre que cabível.

Observa-se que o Tribunal busca conferir maior rastreabilidade às adesões realizadas, permitindo o acompanhamento dos quantitativos efetivamente utilizados e dos saldos remanescentes das atas.

Verificação da regularidade da futura contratada

Por fim, a Deliberação reforça os procedimentos de verificação da habilitação da empresa antes da celebração das contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

Nos termos do artigo 2º, inciso VIII, o órgão gerenciador deverá comprovar o atendimento ao disposto no artigo 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, mediante a juntada aos autos da documentação relativa à regularidade fiscal, às certidões de inexistência de impedimentos para licitar e contratar, à regularidade perante a Justiça do Trabalho e à consulta ao Cadastro de Apenados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A previsão reafirma que a existência de uma Ata de Registro de Preços regularmente constituída não dispensa a Administração de verificar, no momento da contratação, se permanecem presentes as condições de habilitação da futura contratada.

A Deliberação desloca o foco da mera formalização do Sistema de Registro de Preços para a qualidade do planejamento administrativo. A constituição da ata passa a exigir estimativas de demanda consistentes, especificações técnicas padronizadas, utilização efetiva da Intenção de Registro de Preços, justificativa expressa para futuras adesões, ampla transparência e verificação contínua da regularidade do fornecedor. Essas providências deixam de representar boas práticas administrativas e passam a integrar os critérios objetivos de fiscalização do TCESP.

IV – CONCLUSÃO

A Deliberação SEI nº 0005763/2025-11 representa importante avanço na uniformização dos procedimentos relacionados ao Sistema de Registro de Preços e às adesões às atas de registro de preços pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Embora as diretrizes nela previstas encontrem fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021, o ato normativo confere maior objetividade aos procedimentos administrativos, estabelecendo documentos, justificativas e providências mínimas que deverão instruir os processos de constituição das atas e de adesão por órgãos não participantes.



Nesse contexto, os gestores municipais devem atentar para o fato de que a conformidade das contratações não será aferida apenas à luz das disposições da Lei nº 14.133/2021, mas também das diretrizes fixadas pelo Tribunal de Contas, que passam a integrar os roteiros de fiscalização da Corte. Assim, além da observância dos requisitos legais, torna-se imprescindível que os processos administrativos sejam instruídos de forma completa, contemplando todos os elementos exigidos pela Deliberação, especialmente aqueles relacionados ao planejamento da contratação, à motivação dos atos administrativos, à transparência, à demonstração da vantajosidade e ao controle da execução das atas de registro de preços.

Mais do que estabelecer recomendações de boas práticas, a Deliberação consolida o entendimento institucional do TCESP acerca da adequada aplicação do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021, conferindo maior segurança jurídica às contratações públicas e orientando a atuação dos jurisdicionados. Sua observância, portanto, revela-se medida indispensável para reduzir riscos de apontamentos em futuras fiscalizações, fortalecer a governança das contratações públicas e assegurar que o Sistema de Registro de Preços seja utilizado em conformidade com os princípios da legalidade, do planejamento, da eficiência, da motivação e da transparência

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 15 de julho de 2026.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA

BETTI, Bruno. **Manual de direito administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 318.

