

Governo consensual e os limites da adesão interestadual a atas de registro de preços na contratação pública

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus

Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Público, Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais, Procurador Jurídico de Votorantim-SP. johnnyedson10@live.com

RESUMO

O presente artigo examina a adesão interestadual a atas de registro de preços no contexto das transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas brasileiras, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021 e da emergência de um modelo de governança orientado pelo diálogo, cooperação e planejamento administrativo. Parte-se da hipótese de que a ampliação dos mecanismos de adesão, tradicionalmente compreendidos como instrumentos de racionalização e eficiência, introduz uma dinâmica de circulação federativa da decisão administrativa que tensiona parâmetros clássicos de controle, responsabilização e integridade procedimental. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em análise normativa, doutrinária e institucional, examinando o Sistema de Registro de Preços como mecanismo de cooperação administrativa e investigando os impactos da adesão entre entes federativos. Sustenta-se que, embora funcional à otimização das contratações públicas, a adesão interestadual promove dissociação entre o ente responsável pelo procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação, podendo comprometer a rastreabilidade dos atos administrativos e dificultar a delimitação de responsabilidades. Como resultado, identificam-se limites estruturais ao instituto, evidenciando que sua utilização não pode ser compreendida como expediente irrestrito, exigindo fundamentação técnica robusta e mecanismos adequados de transparência.

PALAVRAS-CHAVE: Ata de registro de preços; Controle externo; Governo Consensual; Governança pública; Licitações e contratos.

ABSTRACT

This article examines interstate adherence to price registration minutes within the context of recent transformations in the legal framework of Brazilian public procurement, particularly in light of Law No. 14,133/2021 and the emergence of a governance model oriented toward dialogue, cooperation, and administrative planning. It is based on the hypothesis that the expansion of adherence mechanisms, traditionally understood as instruments of rationalization and efficiency, introduces a dynamic of federative circulation of administrative decision-making that challenges classical parameters of control, accountability, and procedural integrity. The research adopts a qualitative approach, grounded in normative, doctrinal, and institutional analysis, examining the Price Registration System as a mechanism of administrative cooperation and investigating the impacts of adherence among federative entities. It argues that, although functional for optimizing public procurement, interstate adherence promotes a dissociation between the entity responsible for conducting the bidding procedure and the one that executes the contract, which may compromise the traceability of administrative acts and hinder the clear allocation of responsibilities. As a result, structural limits to the institute are identified, demonstrating that its use cannot be regarded as unrestricted, requiring robust technical justification and adequate transparency mechanisms.

KEYWORDS: Consensual government; Federative circulation of administrative decision-making; Interstate adherence; Price registration system; Public governance



INTRODUÇÃO

As contratações públicas ocupam posição central no funcionamento do Estado contemporâneo, não apenas como instrumentos de aquisição de bens e serviços, mas como mecanismos estruturantes da atuação administrativa, da implementação de políticas públicas e da alocação de recursos coletivos. No contexto brasileiro, a evolução do regime jurídico das licitações historicamente esteve associada à busca por maior transparência, controle e eficiência, consolidando-se, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.666/1993, como espaço normativamente orientado por princípios de legalidade, impessoalidade e isonomia.

Nas últimas décadas, contudo, observa-se uma inflexão relevante nesse modelo. Reformas legislativas e institucionais, culminando com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, passaram a enfatizar não apenas a regularidade formal dos procedimentos, mas também dimensões relacionadas ao planejamento, à governança, à gestão de riscos e à coordenação entre diferentes atores públicos e privados. Nesse cenário, a contratação pública deixa de ser compreendida exclusivamente como procedimento competitivo e passa a incorporar instrumentos que refletem práticas de diálogo, cooperação e construção compartilhada das decisões administrativas, permitindo identificar a emergência de uma lógica de atuação que pode ser descrita como governo consensual.

É nesse ambiente de transformação que se insere o Sistema de Registro de Preços, concebido como mecanismo de racionalização das contratações públicas e de flexibilização da atuação administrativa. A possibilidade de adesão a atas de registro de preços por órgãos e entidades não participantes do procedimento licitatório originário, prática comumente denominada “carona”, amplia a dimensão cooperativa do instituto, ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre diferentes entes. Todavia, quando essa dinâmica se projeta sobre entes federativos distintos, a adesão passa a suscitar questões que ultrapassam a lógica da eficiência administrativa, envolvendo aspectos relacionados à governança, à responsabilização e ao controle das contratações públicas.

Nesse contexto, emerge o seguinte problema de pesquisa: em que medida a adesão interestadual a atas de registro de preços, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, pode ser compreendida como mecanismo de cooperação administrativa compatível com o modelo de governo consensual, e quais são os limites estruturais que condicionam sua utilização no regime jurídico das contratações públicas? Parte-se da hipótese de que, embora funcional à racionalização administrativa, a adesão interestadual introduz uma dissociação relevante entre o ente responsável pela condução do procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação concreta, configurando uma dinâmica de circulação federativa da decisão administrativa que pode tensionar os mecanismos tradicionais de controle, rastreabilidade e delimitação de responsabilidades.

A relevância do tema justifica-se tanto pela crescente utilização do Sistema de Registro de Preços na prática administrativa quanto pelas manifestações recentes de órgãos de controle, iniciativas legislativas e debates doutrinários que indicam preocupação com os limites da chamada “carona”, especialmente em contextos que envolvem diferentes esferas federativas. A análise do instituto, portanto, não se limita à verificação de sua conformidade formal com a legislação vigente, mas demanda investigação mais ampla acerca de seus impactos institucionais sobre a estrutura das contratações públicas e sobre os parâmetros de governança administrativa.

Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa, com base em análise normativa, doutrinária e institucional do regime jurídico das contratações públicas, articulando a interpretação da Lei nº 14.133/2021 com manifestações de órgãos de controle, iniciativas

legislativas e contribuições da literatura especializada. O estudo também se apoia em exame de documentos institucionais, com o objetivo de identificar padrões e tensões associados à utilização da adesão interestadual a atas de registro de preços.

O artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. Inicialmente, examina-se a transformação do regime jurídico das contratações públicas e o surgimento do governo consensual como categoria analítica relevante para a compreensão da atuação administrativa contemporânea. Em seguida, analisa-se o Sistema de Registro de Preços e a adesão a atas como mecanismo de cooperação administrativa. Na sequência, investiga-se a adesão interestadual sob a perspectiva da circulação federativa da decisão administrativa. Por fim, são identificados os limites estruturais do instituto, especialmente nos planos procedimental, de controle e de planejamento, culminando nas considerações finais do trabalho.

1. A TRANSFORMAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O SURGIMENTO DO GOVERNO CONSENSUAL

O desenvolvimento do regime jurídico das licitações no Brasil esteve historicamente associado à busca por maior transparência, controle e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Embora suas origens remontem a períodos anteriores à Constituição de 1988, foi com a consolidação do Estado Democrático de Direito que se estruturou um modelo normativo mais consistente, tornando obrigatória a realização de licitações e sendo posteriormente sistematizado pela Lei nº 8.666/1993. Mais recentemente, esse regime foi reformulado pela Lei nº 14.133/2021, que introduziu diretrizes voltadas ao planejamento, à governança e à gestão de riscos (Melo, 2025, p. 7-8).

A centralidade tradicional do princípio da legalidade não é afastada pelo novo marco regulatório, mas passa a coexistir com exigências mais explícitas relacionadas à estruturação prévia da demanda administrativa. À luz dessas transformações, o processo de contratação tende a requerer demonstrações mais detalhadas acerca da necessidade da aquisição, da definição adequada de quantitativos e da participação de diferentes instâncias administrativas no planejamento da contratação.

O planejamento da contratação pública pode ser compreendido como uma etapa prévia de análise racional e estruturada do procedimento licitatório, voltada à definição adequada do objeto, de suas especificações técnicas, dos quantitativos necessários e da estimativa de preços de mercado. Esse momento também envolve a consideração das condições de utilização, armazenamento e demais elementos que integrarão o futuro contrato administrativo. Nesse sentido, o processo de compra pública tende a iniciar-se na fase interna de planejamento, a

partir da qual se estruturam as etapas externas do procedimento licitatório conforme os parâmetros estabelecidos pela legislação aplicável (Durão, 2018, p. 57).

Considerando que o planejamento da contratação pública tende a envolver a atuação de diferentes agentes e instâncias administrativas, torna-se relevante a existência de mecanismos de coordenação e diálogo entre os participantes do processo decisório. A articulação entre esses atores pode contribuir para maior consistência na definição da demanda administrativa e para a adequada estruturação do procedimento licitatório. Nessa conjuntura, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar instrumentos que refletem formas mais cooperativas de construção das soluções contratuais.

Um exemplo dessa tendência é o diálogo competitivo, modalidade de licitação prevista na Lei nº 14.133/2021, caracterizada pela realização de diálogos entre a Administração Pública e licitantes previamente selecionados, com o objetivo de desenvolver alternativas capazes de atender às necessidades administrativas, sendo apresentada proposta final pelos participantes após o encerramento dessas interações (Brasil, 2021, Lei nº 14.133).

Essa tendência de valorização do diálogo na atuação administrativa não se limita aos procedimentos licitatórios, inserindo-se em movimento mais amplo de transformação das formas de atuação do Estado. Parte da doutrina aponta que, nas últimas décadas, tem ganhado relevo a discussão acerca da construção de uma cultura institucional orientada pelo diálogo entre Estado e sociedade, na qual a ação pública passa a considerar de maneira mais estruturada a diversidade social e os processos comunicacionais na formação das decisões administrativas. Sob essa perspectiva, identifica-se o surgimento de uma Administração pública de caráter dialógico, em contraste com o modelo tradicional frequentemente descrito como monológico, marcado pela atuação unilateral do poder público e pela limitada interação com os atores sociais (Oliveira; Schwanka, 2008, p. 37).

Nessa interseção entre planejamento administrativo e o diálogo institucional, cumpre destacar que as contratações públicas também podem envolver a sociedade civil na formação das decisões administrativas. Nessa orientação, a governança consensual manifesta-se não apenas na interação entre órgãos públicos e agentes econômicos, mas também na abertura de espaços institucionais destinados à participação dos interessados na construção dos procedimentos licitatórios.

A própria Lei nº 14.133/2021 incorpora essa lógica ao prever instrumentos de participação pública, como a realização de audiências públicas previamente à instauração de determinadas licitações. Nessas hipóteses, a Administração pode convocar audiência pública, presencial ou em meio eletrônico, com antecedência mínima estabelecida em lei, assegurando a divulgação prévia de informações relevantes, como estudos técnicos preliminares e elementos do edital, e permitindo a manifestação de todos os interessados no processo decisório (Brasil, 2021).

A ampliação desses mecanismos de participação, diálogo e coordenação institucional evidencia uma transformação mais ampla nas formas de atuação administrativa. A contratação pública deixa de ser compreendida apenas como procedimento competitivo e passa a incorporar instrumentos que refletem práticas de cooperação e construção compartilhada das decisões administrativas. Nesse cenário, a noção de governo consensual passa a ser utilizada como categoria analítica relevante para compreender as transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que se refere aos mecanismos de coordenação entre diferentes atores institucionais. É nesse ambiente de atuação cooperativa que se inserem o Sistema de Registro de Preços e os instrumentos de adesão a atas, cuja estrutura e funcionamento serão examinados no tópico seguinte.

2. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A ADESÃO COMO MECANISMO COOPERATIVO

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o Sistema de Registro de Preços como procedimento adotado pela Administração Pública em contratações recorrentes de bens padronizados ou serviços, no qual, mediante prévio certame licitatório, são registrados os preços ofertados pelo licitante vencedor, possibilitando sua utilização em contratações futuras conforme a necessidade administrativa (Bandeira de Mello, 2005, p. 575).

Em consonância com essa compreensão doutrinária, a Lei nº 14.133/2021 define o Sistema de Registro de Preços como um conjunto de procedimentos destinado ao registro formal de preços para futuras contratações relativas à prestação de serviços, execução de obras, aquisição ou locação de bens, podendo ser realizado por meio de licitação, nas modalidades pregão ou concorrência, ou ainda mediante contratação direta, conforme previsto no art. 6º, inciso XLV, do diploma legal (Percio, 2022, p. 28).

O Sistema de Registro de Preços foi concebido como instrumento voltado à racionalização das contratações públicas, especialmente em hipóteses de demandas reiteradas por bens e serviços de consumo frequente. Sua adoção permite a simplificação de procedimentos administrativos e a redução do tempo necessário para a efetivação das contratações, aproximando a atuação estatal de práticas contemporâneas de gestão logística, como os modelos de just-in-time e de gestão descentralizada de estoques. Nessa perspectiva, o instituto contribui para a transição de uma lógica administrativa centrada na formação de estoques para um modelo orientado pela demanda efetiva (Brasil, 2009).

Além disso, a utilização do Sistema de Registro de Preços tende a produzir efeitos relevantes sobre a eficiência administrativa, ao reduzir a necessidade de repetição de certames

licitatórios para objetos semelhantes e mitigar riscos associados ao fracionamento de despesas. A sistemática também confere maior flexibilidade à Administração, na medida em que não impõe a obrigatoriedade de contratação dos quantitativos registrados, permitindo aquisições conforme a necessidade concreta. Soma-se a isso a possibilidade de ganhos de escala decorrentes da participação conjunta de múltiplos órgãos em uma mesma ata, bem como a redução de custos relacionados à armazenagem e à perda de bens, fatores que reforçam a funcionalidade do instituto no contexto da gestão pública contemporânea (Brasil, 2009).

Tendo sido compreendido como instrumento relevante para a racionalização das contratações públicas, especialmente em contextos de demandas reiteradas e compartilhadas entre diferentes órgãos e entidades. Sua adoção tende a favorecer ganhos de escala decorrentes da contratação conjunta, além de contribuir para a redução do número de procedimentos licitatórios e dos custos operacionais associados à sua realização. À luz disso, a sistemática também se alinha a práticas contemporâneas de gestão administrativa, ao permitir maior agilidade na contratação e melhor organização das aquisições públicas (Oliveira *et al.*, 2017).

Além disso, o instituto introduz maior flexibilidade à gestão administrativa, uma vez que possibilita a realização de contratações conforme a necessidade concreta, sem obrigatoriedade de aquisição integral dos quantitativos registrados. Tal característica contribui para a redução de estoques, dos custos de armazenagem e das perdas decorrentes de perecimento ou má conservação, ao mesmo tempo em que amplia o poder de barganha da Administração em aquisições realizadas de forma conjunta. Dessa forma, o Sistema de Registro de Preços se apresenta como mecanismo apto a promover maior eficiência logística e melhor alocação de recursos públicos, em consonância com os princípios da economicidade e da eficiência (Prell; Almeida, 2019).

A denominada “carona” no âmbito do Sistema de Registro de Preços refere-se à possibilidade de um ente administrativo realizar contratações com base em ata previamente constituída por outro órgão ou entidade sem ter participado do procedimento licitatório originário. Nessa sistemática, enquanto o órgão gerenciador percorre todas as etapas do processo licitatório para a formação do registro de preços, o ente aderente passa a se beneficiar desse resultado, podendo contratar diretamente a partir dos valores e condições já estabelecidos na ata (Silva, 2010, p. 257).

A possibilidade de adesão à ata de registro de preços, nesse contexto, amplia a dimensão cooperativa das contratações públicas ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre diferentes entes, ainda que sem participação no procedimento originário.

À luz dessa definição normativa, o instituto foi incorporado ao rol dos procedimentos auxiliares das licitações e contratações públicas nos termos do art. 77 da referida Lei.

A legislação, contudo, não estabelece de forma taxativa as hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços, limitando-se a prever, no § 5º do art. 82, autorização genérica

para sua aplicação na contratação de bens, serviços e obras de engenharia, desde que atendidas determinadas condições, o que mantém espaço relevante para regulamentação infralegal e para a definição administrativa dos critérios de utilização do mecanismo (Brasil, 2021).

3. ADESÃO INTERESTADUAL E CIRCULAÇÃO FEDERATIVA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

A possibilidade de adesão à ata de registro de preços, especialmente quando envolve entes federativos distintos, introduz uma dinâmica peculiar no regime das contratações públicas. Nesses casos, o procedimento licitatório é conduzido por um ente, enquanto seus efeitos contratuais são projetados sobre outro, configurando uma espécie de circulação federativa da decisão administrativa. Essa dinâmica rompe, em certa medida, a lógica tradicional segundo a qual o mesmo ente que realiza a licitação é responsável pela contratação, inaugurando um modelo de atuação administrativa baseado na confiança institucional entre diferentes esferas da Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 passou a disciplinar de forma sistematizada o Sistema de Registro de Preços, inserindo-o no âmbito dos instrumentos auxiliares das contratações públicas. Nesse cenário, o art. 86 prevê a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades que não participaram do procedimento licitatório originário, desde que observados os requisitos estabelecidos na própria legislação. Em sua redação original, o § 3º do referido dispositivo delimitava o alcance dessa faculdade, restringindo a adesão a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal interessados em aderir a atas gerenciadas por entes das esferas federal, estadual ou distrital, o que evidenciava uma opção normativa por disciplinar de forma específica a circulação dessas contratações entre diferentes níveis federativos (Rossi, 2025).

Em termos operacionais, a adesão à ata de registro de preços pressupõe a atuação do ente aderente na seleção da ata à qual pretende vincular-se, bem como na elaboração de termo de referência compatível com as condições previamente estabelecidas pelo órgão gerenciador. Esse procedimento revela que, embora o ente não-participante não tenha integrado o certame licitatório originário, ele ainda desempenha papel ativo na conformação da contratação, especialmente no que se refere à adequação do objeto às suas necessidades administrativas (Hirsch; Gomes, 2019, p. 17).

Tal dinâmica indica que a adesão à ata não se resume a uma mera reprodução do procedimento originário, mas envolve um processo de reconfiguração da contratação, o que pode suscitar questionamentos quanto à integridade e à rastreabilidade da decisão administrativa.

Essa reconfiguração da decisão administrativa permite observar que a adesão interestadual à ata de registro de preços tende a se estruturar a partir de uma lógica de confiança institucional entre entes federativos, na qual o ente aderente parte da premissa de regularidade do procedimento conduzido pelo órgão gerenciador. Trata-se, contudo, de uma confiança que não decorre de relação hierárquica, mas de coordenação horizontal entre entes autônomos, o que pode ensejar assimetrias informacionais, sobretudo quando o aderente não dispõe de acesso integral às condições que orientaram a formação do registro de preços. Nesse cenário, a circulação da decisão administrativa pode contribuir para uma relativa dissociação entre o momento da deliberação e o da execução contratual.

Ademais, a projeção dos efeitos de uma decisão licitatória sobre diferentes entes federativos parece introduzir desafios adicionais à estrutura de responsabilização administrativa, uma vez que o procedimento originário e a contratação dele decorrente passam a envolver centros decisórios distintos. Tal configuração pode dificultar a rastreabilidade dos atos administrativos e a delimitação precisa de responsabilidades, especialmente em contextos de maior complexidade contratual.

Desse modo, a adesão interestadual à ata de registro de preços pode ser compreendida não apenas como instrumento voltado à eficiência administrativa, mas também como fenômeno que suscita reflexões acerca dos limites institucionais do regime jurídico das contratações públicas, aspecto que será examinado no tópico seguinte.

Essa dinâmica de circulação da decisão administrativa também se reflete nas exigências estabelecidas para a formalização da adesão à ata de registro de preços. No plano técnico-operacional, observa-se que o ente aderente deve demonstrar, previamente, a adequação do objeto às suas necessidades, a compatibilidade dos preços registrados com os valores de mercado e a vantajosidade da adesão em relação à realização de novo procedimento licitatório.

Além disso, a efetivação da adesão depende da anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, bem como da observância de limites quantitativos previamente definidos e da existência de previsão na própria ata para contratações por órgãos não-participantes. Tais requisitos evidenciam que, embora a adesão represente mecanismo de simplificação procedimental, ela permanece condicionada a um conjunto de filtros administrativos que buscam assegurar a coerência, a economicidade e a regularidade das contratações públicas.

Diante desse cenário, a adesão interestadual à ata de registro de preços pode ser compreendida como mecanismo que, ao mesmo tempo em que amplia as possibilidades de cooperação administrativa e racionalização das contratações públicas, também introduz desafios relacionados à articulação entre diferentes centros decisórios. Nesse sentido, a circulação da decisão administrativa entre entes federativos não apenas redefine as formas de atuação estatal, mas também parece exigir a reavaliação dos parâmetros tradicionais de controle,

responsabilização e governança, aspectos que serão examinados de forma mais detida no tópico seguinte.

4. LIMITES ESTRUTURAIS DA ADESÃO INTERESTADUAL A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

As considerações desenvolvidas na seção anterior indicam que a adesão interestadual à ata de registro de preços se insere em uma dinâmica de cooperação administrativa entre entes federativos, marcada pela circulação de decisões e pela coordenação horizontal de interesses públicos. Todavia, essa mesma dinâmica parece introduzir tensões relevantes no regime jurídico das contratações públicas, especialmente no que se refere à correspondência entre procedimento licitatório e contratação, à delimitação de responsabilidades e à estrutura de controle administrativo.

A problemática não se limita ao plano teórico, podendo ser observada em manifestações recentes dos órgãos de controle. Em decisão cautelar proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, examinou-se a adesão, por município paulista, a ata de registro de preços gerida por ente situado em unidade federativa diversa, ocasião em que foram apontados indícios de fragilidades na demonstração da vantajosidade, possíveis inconsistências na pesquisa de preços e lacunas no planejamento administrativo (São Paulo, 2025). Considerando o caráter preliminar da medida, tais elementos sugerem, em plano concreto, os riscos associados à dissociação entre o procedimento originário e a contratação derivada.

Nesse sentido, em manifestações recentes de órgãos de controle, têm sido apontadas preocupações relevantes quanto à utilização ampliada do Sistema de Registro de Preços, especialmente no que se refere à conformidade procedimental, à adequada definição do objeto contratual e à atuação dos agentes responsáveis pela contratação.

Em determinados contextos, a expansão da chamada “carona” tem sido objeto de críticas institucionais, indicando a percepção de riscos associados ao uso desmedido do instituto, notadamente quanto à integridade das contratações públicas, à rastreabilidade dos atos administrativos e à delimitação de responsabilidades (Bertaiolli, 2025).

A exigência de fundamentação técnica para a adesão à ata de registro de preços também é reiteradamente afirmada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Sob essa ótica, o Acórdão nº 224/2020-Plenário estabelece que a adesão por órgãos não participantes deve estar devidamente justificada no processo administrativo, especialmente quanto à vantajosidade da contratação e à compatibilidade dos preços com o mercado (Brasil, 2020).

Em linha semelhante, o Acórdão nº 2630/2024 — Plenário reforça que a adesão somente se legitima quando demonstrada de forma clara a vantajosidade da contratação, não sendo suficiente a mera conveniência administrativa (Brasil, 2024).

A preocupação com os limites da adesão a atas de registro de preços não se restringe à análise normativa ou à observação de casos concretos, sendo também objeto de reflexão no âmbito da própria doutrina institucional vinculada aos órgãos de controle. Nesse sentido, destaca-se a análise desenvolvida por Rossi, ao apontar que o fenômeno da chamada “carona” no Sistema de Registro de Preços tem demandado atenção crescente dos Tribunais de Contas, especialmente diante das implicações decorrentes da circulação de contratações entre diferentes entes federativos.

Ao examinar a disciplina introduzida pela Lei nº 14.133/2021, o autor evidencia que o legislador buscou estabelecer limites à adesão por meio da delimitação das hipóteses de utilização do instituto, o que sugere a intenção de submeter sua expansão a parâmetros mais estritos de controle. Tal leitura reforça a compreensão de que a adesão, embora funcional à eficiência administrativa, não se apresenta como mecanismo irrestrito, devendo ser interpretada à luz de seus condicionantes normativos e institucionais (Rossi, 2025).

Essa preocupação com os limites da adesão a atas de registro de preços também se manifesta no âmbito legislativo. Sob essa perspectiva, o Projeto de Lei nº 6.274/2019 propôs a vedação à adesão a atas celebradas fora da área de jurisdição do respectivo Tribunal de Contas, indicando a tentativa de restringir a circulação de contratações entre entes federativos distintos.

A justificativa da proposta destaca a necessidade de reforçar os mecanismos de controle externo e de evitar prejuízos ao erário decorrentes da utilização de registros de preços formados em contextos administrativos diversos. Tal iniciativa legislativa sugere que a expansão da chamada “carona” no Sistema de Registro de Preços não se apresenta como fenômeno neutro, mas como prática que pode tensionar a relação entre eficiência administrativa e controle institucional (Brasil, 2019).

A Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025, elaborada por entidades representativas dos Tribunais de Contas, recomenda a ampliação dos mecanismos de fiscalização das adesões, evidenciando que o instituto passou a demandar maior atenção institucional. O documento orienta que a adesão seja tratada como medida excepcional, condicionada à instauração de processo administrativo próprio, devidamente instruído com estudos técnicos, justificativa de vantajosidade, demonstração de compatibilidade com preços de mercado e anuência dos agentes envolvidos. Além disso, enfatiza a necessidade de assegurar a transparência e a rastreabilidade das contratações, mediante a divulgação de informações e o controle dos quantitativos e das adesões realizadas.

Tais diretrizes indicam que a utilização da “carona” no Sistema de Registro de Preços, embora funcional à racionalização administrativa, encontra limites relevantes do ponto de vista

institucional, especialmente no que se refere à preservação da integridade do procedimento licitatório e à efetividade do controle externo (ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON; AMPCON; CNPGC, 2025).

A recomendação de que a adesão seja tratada como medida excepcional revela uma inflexão institucional relevante, na medida em que sinaliza a inadequação de sua utilização como prática ordinária no âmbito das contratações públicas.

O marco legal que disciplina o instituto, especialmente no art. 86 da Lei nº 14.133/2021, também condiciona sua utilização a um conjunto de limites jurídicos voltados à preservação da regularidade das contratações públicas. Em primeiro lugar, a adesão exige a demonstração de sua vantajosidade, bem como a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, o que evidencia a necessidade de fundamentação técnica da decisão administrativa. Ademais, sua formalização pressupõe a prévia anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, indicando a exigência de coordenação entre os agentes envolvidos. No plano federativo, a legislação delimita as hipóteses de circulação da ata entre diferentes entes, ao mesmo tempo em que estabelece restrições quantitativas destinadas a conter a expansão das contratações decorrentes do registro de preços (Brasil, 2021).

A doutrina tem apontado que, embora a adesão a atas de registro de preços seja concebida como mecanismo excepcional no âmbito de um sistema estruturado de governança contratual, sua utilização prática pode assumir contornos distintos, sendo por vezes empregada como alternativa para suprir deficiências de planejamento administrativo, tanto na dimensão orçamentária quanto na organização das contratações públicas. Nessa perspectiva, ainda que juridicamente admitida, a prática pode tensionar os princípios do planejamento e do controle previstos no regime das licitações (Lima, 2025).

Portanto, os elementos examinados permitem identificar ao menos três ordens de limites estruturais da adesão interestadual: limites procedimentais, relacionados à dissociação entre certame e contratação; limites de controle, associados à dificuldade de rastreabilidade e responsabilização; e limites de planejamento, decorrentes da utilização do instituto como resposta a insuficiências administrativas prévias.

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem destacado que o ente aderente permanece vinculado às condições estabelecidas no edital e na ata originária, não podendo alterar substancialmente os parâmetros da contratação, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório (Brasil, 2024).

Não obstante as críticas institucionais ao uso ampliado da adesão a atas de registro de preços, parte da doutrina tem destacado que o instituto pode desempenhar função relevante na racionalização das contratações públicas, desde que observado com critérios adequados de

governança. A esse respeito, Jurksaitis (2025) sustenta que o Sistema de Registro de Preços não deve ser compreendido como mecanismo de flexibilização irrestrita, mas como instrumento que exige planejamento, fundamentação e controle, de modo a compatibilizar eficiência administrativa e integridade procedimental.

A identificação dos limites estruturais da adesão interestadual à ata de registro de preços não conduz à rejeição do instituto, mas à necessidade de sua utilização juridicamente qualificada. Nesse sentido, sua operacionalização deve estar condicionada à demonstração efetiva de vantajosidade, à instauração de processo administrativo devidamente instruído e à adoção de mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade da decisão administrativa. Ademais, a adesão deve ser compreendida como medida excepcional, não podendo substituir o adequado planejamento das contratações públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou examinar a adesão interestadual a atas de registro de preços à luz das transformações recentes do regime jurídico das contratações públicas, especialmente no contexto de fortalecimento de práticas de coordenação, diálogo e cooperação administrativa. Partiu-se da premissa de que a Lei nº 14.133/2021 não apenas reorganizou institutos tradicionais da licitação, mas também reforçou uma lógica de governança orientada pelo planejamento, pela participação e pela articulação entre diferentes centros decisórios, permitindo identificar, nesse cenário, a emergência do governo consensual como categoria analítica relevante para a compreensão da contratação pública contemporânea.

Nesse ambiente, o Sistema de Registro de Preços mostrou-se instrumento particularmente expressivo, na medida em que combina racionalização procedimental, flexibilidade administrativa e ganhos de escala, viabilizando contratações futuras a partir de registros previamente constituídos. A adesão à ata, por sua vez, amplia essa dimensão cooperativa ao permitir o compartilhamento de resultados administrativos entre órgãos e entidades não participantes do certame originário. Contudo, quando essa dinâmica se projeta sobre entes federativos distintos, a adesão deixa de representar apenas mecanismo de eficiência e passa a revelar tensões institucionais mais profundas, relacionadas à forma de circulação da decisão administrativa no interior do Estado.

A análise desenvolvida permite sustentar que a adesão interestadual à ata de registro de preços introduz uma dissociação relevante entre o ente responsável pela condução do procedimento licitatório e aquele que realiza a contratação concreta. Essa dissociação tende a produzir desafios de rastreabilidade, delimitação de responsabilidades e controle da vantajosidade

da contratação, sobretudo em contextos nos quais o ente aderente não dispõe de acesso integral às condições técnicas, econômicas e procedimentais que fundamentaram a formação do registro de preços. Nessa perspectiva, a chamada circulação federativa da decisão administrativa não pode ser compreendida como fenômeno neutro, pois repercute diretamente sobre os mecanismos de governança, *accountability* e controle das contratações públicas.

Os elementos normativos e institucionais examinados, incluindo a disciplina do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, as manifestações dos órgãos de controle, a doutrina institucional e as iniciativas legislativas voltadas à contenção do fenômeno, indicam que a adesão à ata de registro de preços está longe de se apresentar como faculdade irrestrita ou como simples expediente de simplificação procedimental. Ao contrário, sua utilização encontra condicionantes materiais, procedimentais e quantitativos que revelam a preocupação do ordenamento em compatibilizar eficiência administrativa com integridade do procedimento licitatório e efetividade do controle externo.

Ainda assim, a experiência prática sugere que tais filtros nem sempre são suficientes para impedir que a adesão seja utilizada como resposta a insuficiências de planejamento administrativo ou como mecanismo de deslocamento decisório para fora do centro contratante.

Em síntese, conclui-se que a adesão interestadual a atas de registro de preços deve ser interpretada de forma restritiva e juridicamente qualificada, não apenas em razão de seus limites legais expressos, mas também em virtude dos riscos institucionais que pode projetar sobre a estrutura das contratações públicas. Mais do que discutir a licitude abstrata do instituto, impõe-se reconhecer que sua utilização exige fundamentação técnica robusta, processo administrativo próprio, demonstração efetiva de vantajosidade e mecanismos adequados de transparência e rastreabilidade. A relevância do tema, portanto, não reside apenas na disciplina da “carona” enquanto técnica contratual, mas na necessidade de repensar, em chave cooperativa e federativa, os parâmetros tradicionais de controle, responsabilização e governança no âmbito da Administração Pública contemporânea.

Nessa perspectiva, a adesão interestadual a atas de registro de preços não pode ser compreendida como instrumento neutro de simplificação administrativa, mas como mecanismo que exige utilização criteriosa, fundamentação adequada e observância dos parâmetros de controle e planejamento estabelecidos pelo ordenamento jurídico. A consolidação de práticas alinhadas a tais exigências revela-se essencial para compatibilizar a racionalidade cooperativa do instituto com a integridade das contratações públicas, especialmente quando articulada a instrumentos estruturantes de planejamento, como o plano de contratações anual, previsto nos arts. 12, inciso VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021, cuja adequada utilização pode contribuir para a demonstração da vantajosidade das contratações e para a legitimação do uso do instituto, tema que se projeta como agenda relevante para investigações futuras.

REFERÊNCIAS

ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON; AMPCON; CNPGC. **Nota recomendatória conjunta nº 01/2025**. Brasília: Atricon, 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2025/03/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-no-01-2025-Adesao-a-ARP-TSK.docx.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.

BERTAIOLLI, Marco Aurélio. **Carona para o inferno com atas de registro de preços**. São Paulo: TCE/SP, 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-conselheiro-bertaiolli-questiona-carona-para-inferno-com-atas-registro-precos>. Acesso em: 3 mai. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 3 mai. 2026.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.274/2019. Altera a Lei nº 8.666/1993 para vedar a adesão a atas de registro de preços fora da jurisdição do respectivo Tribunal de Contas. **Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1856726&filename=Avulso%20PL%206274/2019. Acesso em: 26 mar. 2026.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 224/2020 – Plenário. **Processo no 037.042/2019-0**. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 5 fev. 2020. Ata nº 3/2020 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A224%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 mai. 2026.

DURÃO, Pedro. Contratação pública: análise do planejamento, adequação do objeto e aquisição ecológica. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 56–75, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/4421/pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; GOMES, Zulene Barbosa. **Caronas em registro de preços e a vulneração aos princípios da Administração Pública**. Brasília: TST, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/168750/2019_hirsch_fabio_caronas_registro.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Um olhar otimista para o registro de preços na Lei 14.133/2021. **JOTA**, 20 dez. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/um-olhar-otimista-para-o-registro-de-precos-na-lei-14-133-2021>. Acesso em: 3 maio 2026.

LIMA, Edcarlos Alves. Nova lei, velhos atalhos: os riscos da adesão indiscriminada às atas de registro de preços. **Zênite**, 19 mai. 2025. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wpcontent/uploads/2025/05/zf-edcarlos-alves-nova-lei-adesao-a-atas-de-srp-carona.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2026.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Regina Nunes de. Modernização da contratação pública no Brasil. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 13, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.61164/rmnm.v13i1.4247>. Acesso em: 26 mar. 2026.

MUKAI, Toshio. O efeito “carona” no registro de preços: um crime legal? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, p. 103–108, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/346>. Acesso em: 26 mar. 2026.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 8, n. 32, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v8i32.504>. Acesso em: 26 mar. 2026.

OLIVEIRA, Sandro Alexandrini Mello de *et al.* A influência econômica do sistema de registro de preços junto às contratações do 4º grupo de artilharia antiaérea. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 14., 2017, Resende. **Anais [...]**. Resende: AEDB, 2017. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos17/5425298.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.

PERCIO, Gabriela. Sistema de registro de preços na Lei 14.133/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, n. 20, 2022. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20percio/534>. Acesso em: 4 mar. 2026.

PRELL, Bianca Ponciano; ALMEIDA, Carolina Flora. Compras públicas por sistema de registro de preços. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, v. 1, n. 160, 2019. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/67_compras_publicas_por_sistema_de_registro_de_preco_s_uma_ferramenta_de_planejamento_a_expandir_no_ifrj.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.

ROSSI, Sérgio Ciquera. **O problema “carona interestadual” nas adesões de ata de registro de preços**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo_DrSergioCiqueraRossi.pdf. Acesso em: 26 mar. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Processo TC-014435.989.25-6**. Decisão cautelar. Relator: Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, 21 ago. 2025. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/CPC-M-06-MAB-000-TC-014435.989.25.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2026.

SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no sistema de registro de preços. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, 2010. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/286/3206>. Acesso em: 17 mar. 2026.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2630/2024 – Plenário. **Processo nº 020.923/2023-6**. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Sessão de 4 dez. 2024. Ata nº 48/2024 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2630%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 maio 2026.

_____. Acórdão nº 8151/2024 – Segunda Câmara. **Processo nº 003.879/2021-6**. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 26 nov. 2024. Ata nº 44/2024 – Segunda Câmara. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A8151%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 mai. 2026.

_____. Acórdão nº 991/2009 – Plenário. **Processo nº TC-021.269/2006-6**. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Sessão de 13 maio 2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A991%2520ANOACORDAO%253A2009%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 17 mar. 2026.

ZÊNITE. Quais os requisitos para aderir à ata de registro de preços? Curitiba: **Zênite**, 2020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/quais-os-requisitos-para-aderir-a-ata-de-registro-de-precos>. Acesso em: 23 mar. 2026.