

Consórcios intermunicipais e registro de preços: o risco do portfólio de atas

Alexandre Violato Peyerl

Rodrigo Oliveira

Em 2025, 338 das 643 Prefeituras paulistas que responderam a levantamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo informaram ter aderido a atas de registro de preços de outros entes federativos. O número representa 52,57% dos municípios respondentes.

Entre os níveis federativos indicados, as atas gerenciadas por consórcios intermunicipais apareceram com destaque: foram 217 ocorrências, número que corresponde a aproximadamente um terço do universo total de Prefeituras respondentes.

O dado, apurado no âmbito do Índice de Risco para Auditoria de Licitações e Contratos — IRALC, revela uma mudança importante na dinâmica das contratações públicas municipais. Os consórcios intermunicipais deixaram de ocupar posição periférica e passaram a exercer papel relevante na estruturação de compras compartilhadas.

Essa transformação não deve ser vista, por si só, com desconfiança. A atuação consorciada pode gerar ganho de escala, racionalização administrativa e melhores condições de contratação, especialmente para municípios de menor porte.

O problema começa quando a escala deixa de ser consequência de uma demanda real e passa a ser construída como oportunidade de adesão futura.

O sistema de registro de preços é instrumento antigo no direito brasileiro. Ainda que com outra roupagem, sua lógica já aparecia no Código de Contabilidade da União de 1922, com as chamadas concorrências permanentes, voltadas à organização prévia de fornecedores e preços para fornecimentos ordinários à Administração.

A Lei nº 14.133/2021 modernizou o instituto e manteve sua relevância. Mas também preservou um dos pontos mais sensíveis do modelo: a adesão a atas de registro de preços por órgãos não participantes, a conhecida “carona”.

A carona é admitida pelo artigo 86 da nova Lei de Licitações, mas não como autorização ampla, automática ou irrestrita. A norma exige justificativa da vantagem da adesão, demonstração de compatibilidade dos preços com o mercado e anuência prévia do órgão gerenciador e do fornecedor.

Também estabelece limites quantitativos: as contratações adicionais por órgão ou entidade não participante não podem exceder 50% dos quantitativos registrados para o órgão gerenciador e participantes, e o conjunto das adesões não pode ultrapassar o dobro do quantitativo registrado.

Esses limites são importantes, mas não resolvem tudo. Eles funcionam como travas quantitativas, mas não substituem a demonstração da necessidade: se a quantidade original foi artificialmente ampliada, o limite da carona também será calculado sobre base inadequada.

Por isso, antes mesmo da adesão, a lei prevê a intenção de registro de preços, procedimento destinado a identificar, ainda na fase preparatória, quais órgãos têm interesse na futura ata e quais quantidades devem compor a estimativa total da contratação.

Essa etapa não é uma formalidade vazia. Ela serve exatamente para aproximar a ata de uma demanda pública concreta.

Nos consórcios intermunicipais, esse cuidado é ainda mais importante. A contratação compartilhada pressupõe interesse comum, mas interesse comum não significa demanda presumida.

Cada município tem sua realidade orçamentária, sua necessidade administrativa, sua capacidade de execução e sua dinâmica própria de consumo. Por isso, não basta afirmar que determinado objeto poderá ser útil a diversos entes. É preciso demonstrar quanto cada um pretende contratar, com base em informações minimamente verificáveis.

Em outras palavras: a pergunta não pode ser apenas “qual objeto o consórcio pretende licitar?”. Deve ser também “qual necessidade concreta de cada município sustenta essa licitação?”.

Os dados do IRALC indicam que esse ponto merece atenção. Das 338 Prefeituras que afirmaram ter aderido a atas de outros entes federativos, 76 informaram não ter elaborado Estudo Técnico Preliminar demonstrando que a adesão era a opção mais vantajosa.

O número é relevante porque mostra que a prática da adesão vem avançando, sem o mesmo amadurecimento dos controles que deveriam acompanhá-la.

Essa preocupação, que já vinha aparecendo em decisões recentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, passou a ter contornos ainda mais claros com a Deliberação editada no Processo SEI nº 0005763/2025-11 (DOETCESP 08/07/2026), que estabeleceu diretrizes e procedimentos para a constituição de sistemas de registro de preços e para a adesão a atas por órgãos não participantes.

A Deliberação reforça que o órgão gerenciador deve se certificar da fidedigna estimativa das quantidades demandadas, elemento obrigatório do Estudo Técnico Preliminar, com declaração do responsável pelos quantitativos. Também exige a realização do procedimento público de intenção de registro de preços, dispensável somente quando o gerenciador for o único contratante.

Outro ponto relevante é a transparência, pois citado normativo exige a divulgação de quantitativos registrados, contratações efetivadas, saldos por item e solicitações de adesão aceitas e realizadas, com identificação do órgão aderente, do objeto e do respectivo quantitativo.

A norma também enfrenta diretamente um dos problemas mais sensíveis do tema: a intermediação indevida. Ao tratar dos pedidos de adesão, veda a cobrança de qualquer valor, por gerenciadores, aderentes ou detentores da ata, a título de taxa de processamento, comissão ou vantagem econômica similar.

Essa vedação dialoga com uma preocupação prática já percebida no mercado de contratações públicas: a formação de um ambiente paralelo em que atas passam a ser oferecidas como soluções prontas, às vezes acompanhadas de intermediação, comissão ou vantagem econômica.

Do lado do órgão não participante, a Deliberação também foi objetiva. Quem pretende aderir a uma ata deve instruir processo administrativo específico, demonstrando a real necessidade da contratação, a vantajosidade da adesão e a compatibilidade de preços, além de pesquisar atas vigentes no Portal Nacional de Contratações Públicas, obter parecer jurídico e juntar os atos formais de aceitação do gerenciador e do fornecedor.

A adesão a uma ata, portanto, não elimina o dever de planejamento do órgão aderente. Ao contrário, exige que ele demonstre porque aquela solução é adequada à sua necessidade, porque é mais vantajosa do que realizar procedimento próprio e porque os preços registrados continuam compatíveis com o mercado.

Nos sistemas de registro de preços gerenciados por consórcios intermunicipais, a Deliberação foi ainda mais específica.

Além das exigências gerais, estabeleceu que a adesão de um consórcio público a atas formalizadas por outro consórcio público somente será admissível para atendimento de necessidades próprias da entidade aderente. Também definiu que apenas são consideradas admissíveis as adesões de Municípios não participantes a atas formalizadas por consórcios públicos dos quais sejam integrantes.

Esse ponto é especialmente relevante.

A regra aproxima a ata do universo institucional que justificou sua formação: se o consórcio é instrumento de cooperação entre determinados entes, a ata não deve ser tratada como solução universal, disponível a qualquer município, independentemente de sua participação na estrutura consorciada.

A Deliberação também sinaliza preferência por adesões dentro do próprio Estado de São Paulo e exige justificativa expressa e motivada para adesões a atas gerenciadas por órgãos e entidades de fora do Estado, com demonstração

cumulativa da inexistência de solução equivalente no território paulista e da efetiva vantajosidade da contratação pretendida.

Por ora, não se trata de proibir a adesão interestadual, mas de exigir que ela seja excepcional, motivada e tecnicamente demonstrada.

A consequência prática é significativa: a própria Deliberação estabelece que a conferência desses procedimentos integrará os roteiros de fiscalização do Tribunal.

Com isso, o tema deixa de ser apenas uma preocupação identificada em casos concretos e passa a compor parâmetro formal de atuação do controle externo paulista.

A jurisprudência recente também vem apontando nessa direção.

Em 2026, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo determinou correções em editais de atas de registro de preços gerenciadas por consórcios intermunicipais que apresentavam falhas na estimativa da demanda ou permitiam adesões sem adequada intenção de registro de preços (TC 001071.989.26-5, TC 023166.989.25, TC 018618.989.25, dentre outros).

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao enfrentar tema semelhante, também reforçou que cabe aos entes consorciados interessados definir os quantitativos pretendidos e comprovar a disponibilidade orçamentária (Acórdão 3888/24).

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, ao avaliar a operacionalização do sistema de registro de preços no âmbito federal, chamou atenção para riscos como justificativas genéricas de adesão, superestimação de quantitativos, “barriga de aluguel” e “corretagem de atas” (Acórdão 547/2026).

A expressão “barriga de aluguel” traduz uma distorção relevante: licita-se uma demanda inexistente ou artificialmente ampliada para formar uma ata superdimensionada, que depois passa a servir como veículo para adesões de outros órgãos.

É nesse cenário que surge o risco do portfólio de atas.

A ata deixa de ser resultado de uma necessidade administrativa concreta e passa a ser apresentada como solução pronta, disponível em uma espécie de catálogo, independentemente da origem da demanda e da realidade do órgão aderente.

A metáfora é útil porque ajuda a visualizar o problema.

A ata de registro de preços não é mercadoria. Não deve circular como produto disponível para adesão, tampouco ser tratada como ativo comercial a ser oferecido por intermediários. Ela é consequência de um procedimento licitatório vinculado a uma necessidade pública previamente planejada.

Quando essa relação se enfraquece, surgem riscos conhecidos.

Quantitativos elevados podem restringir a competitividade, ao exigir capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira incompatível com a demanda real. Atas muito amplas podem desconsiderar diferenças logísticas, regionais e de formação de preços. Adesões geograficamente distantes podem dificultar a aferição da vantajosidade. E a intermediação indevida pode transformar a carona em atividade comercial paralela.

Nada disso significa que os consórcios intermunicipais devam ser tratados como problema.

Ao contrário. Eles são instrumentos relevantes de cooperação federativa e podem contribuir para compras públicas mais eficientes, especialmente quando organizam demandas reais, compatíveis e previamente manifestadas pelos entes consorciados.

Mas o potencial de eficiência depende da qualidade do planejamento.

Se o consórcio estrutura uma ata com base em necessidades concretas dos municípios participantes, ele fortalece a contratação pública. Se forma atas genéricas, com quantitativos amplos e baixa demonstração de demanda, amplia o risco de uso distorcido do sistema de registro de preços.

O desafio, portanto, não é impedir a carona nem limitar artificialmente a atuação dos consórcios. É assegurar que a escala da contratação tenha lastro em demanda efetiva.

A compra compartilhada exige responsabilidade e planejamento compartilhado.

Antes de perguntar quem pode aderir, é preciso responder quem precisava contratar, quanto precisava contratar e como essa quantidade foi formada.

Sem essa resposta, a ata deixa de ser instrumento de planejamento e se aproxima de um portfólio de soluções prontas.

E, no sistema de registro de preços, escala só é virtude quando tem lastro.

Alexandre Violato Peyrerl – Chefe Técnico da Fiscalização, na UR.12 - Registro

Rodrigo Oliveira – Diretor Técnico, na UR.12 - Registro