

Cautelas essenciais para adesão à ata de registro de preços por municípios

A disciplina específica relativa à adesão à ata de registro de preços trazida à Lei nº 14.133/2021 pela Lei nº 14.770/2023 restou por fomentar tal prática por órgãos e entidades da administração pública municipal relativamente a atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades gerenciadoras também da esfera municipal.

Para que esta prática, que promove a eficiência na administração pública municipal, seja implementada pelos municípios com total segurança jurídica, é imprescindível adotar algumas cautelas essenciais. Sobre elas trataremos neste artigo.

Observância aos requisitos legais expressos

Para aderir de forma regular à ata de registro de preços, caberá ao município atender aos requisitos expressamente previstos pela legislação para este procedimento. Nesse sentido, oportuno observar o que disciplina a Lei nº 14.133/2021:

Art. 86. 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 da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I – apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II – demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III – prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

(...)

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Do artigo 86, § 2º, acima destacado, extraem-se os seguintes requisitos a serem observados para adesão em ata de registro de preços:

- a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão;
- b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;
- c) prévia consulta ao gerenciador e ao fornecedor;
- d) respeito ao limite de 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Spacca

No que se refere à justificativa para contratação, a melhor prática é elaborar os documentos de planejamento — documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar e termo de referência — a exemplo do que se faria para uma contratação que não decorresse de adesão.

Quanto à demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com o mercado, refere-se à necessidade de que o município que pretende aderir realize pesquisa de preços a fim de verificar se os preços registrados estão compatíveis com o mercado o que se mostra essencial para configurar a vantajosidade da adesão.

Ademais, para que a adesão seja viável, necessário obter, de forma expressa, a anuência do gerenciador e do fornecedor que teve seus preços registrados.

Especificamente sobre a recusa do fornecedor em atender ao pedido de fornecimento do ente não participante, cabe consignar que é legítima, eis que seu compromisso se estabeleceu com o ente que realizou a licitação e com eventuais participantes do registro de preços e não com eventual “carona”. Nesse sentido, é o que leciona Ronny Charles Lopes de Torres [\[1\]](#):

“Diante de um pedido de adesão, por órgão carona, é admissível a recusa em assinar o contrato pela empresa com preços registrados. Caso aceite, contudo, fica obrigado ao fornecimento.”



Ainda, extrai-se diretamente da lei um limite quantitativo para adesão, qual seja, que esta não exceda a 50% dos quantitativos dos itens registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Tal limitação se justifica porque a licitação que deu origem à ARP foi planejada e dimensionada para atender às necessidades do órgão gerenciador e dos participantes.

Assim, admitir adesões de forma irrestrita permitiria que a ata fosse utilizada para atender a uma demanda muito superior ao que a inicialmente licitada o que, na prática, configuraria burla ao dever de planejamento que impõe à obrigatoriedade de licitar para atender à necessidade real.

Observância aos limites implícitos à adesão

Ainda que não previstos expressamente em lei, devem ser observados limites à adesão que podem ser caracterizados como implícitos e inerentes, quais sejam: previsão expressa em edital e que a adesão ocorra dentro do prazo de validade de ata.

Nesse sentido, é o que ensina Ronny Charles Lopes Torres [\[2\]](#):

Limite temporal

O “limite temporal” está relacionado à definição de que a adesão deverá ser feita durante a vigência da ata. Ele não foi expressamente citado pelo texto da Lei nº 14.133/2021. Contudo, essa limitação é implícita, pois, uma vez expirada a ata, não haveria fundamento para sua utilização em ulteriores adesões.

(...)

O “limite formal” está relacionado à necessidade de que a adesão esteja prevista em edital.

(...)

A Lei nº 14.133/2021 não previu este limite de maneira expressa, mas ele pode ser compreendido como um limite implícito, por respeito à isonomia, transparência e boa-fé, pois, para os licitantes, a informação sobre a possibilidade de ulterior adesão influencia na formulação de suas propostas, pelos potenciais ganhos com a ampliação da escala de fornecimento.

Para a esfera federal, tais limites foram expressamente previstos pelo Decreto 11.462/2023.

Para a esfera municipal, ainda que ausente diretriz legal expressa, tais requisitos ou limites devem ser observados uma vez que são inerentes à regularidade do registro de preços e da adesão.

Nesse sentido, não haveria fundamento jurídico para realizar adesão a uma ata cujo prazo de validade já houvesse expirado.

Quanto à previsão em edital, esta constitui condição para legitimidade da possibilidade de adesão, pois respeita a isonomia, transparência e boa-fé para com os licitantes.

Análise circunstancial do registro de preços

Caberá ainda ao ente municipal que pretenda aderir analisar a legitimidade da constituição da ata de registro de preços.

Nesse sentido, incumbe ao potencial aderente (carona) perquirir se os quantitativos registrados em ata são proporcionais à efetiva necessidade do gerenciador e de eventuais participantes, pois a desproporcionalidade pode indicar burla à licitação.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem condenado a realização de registros de preços em quantitativos desproporcionais ou superestimados a real necessidade, que com relativa frequência tem sido identificada pelo Tribunal “*unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, ou propiciando involuntariamente esse cenário, que tentará posteriormente ‘comercializar’ os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões*”.

Nesse sentido, precedente recente sobre o tema:

95. O estabelecimento impreciso dos quantitativos propicia, ainda, ambiente favorável à ‘venda de ARPs’, pois a lei estipula regra para a quantidade de adesões de órgãos não participantes (‘caronas’), que deve ser baseada no quantitativo licitado, ou seja, quanto maior for esse número, maior a possibilidade de adesão de órgãos ‘caronas’, ocasionando a situação de ata ‘barriga de aluguel’.

96. ‘Barriga de aluguel’ é uma expressão utilizada para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, ou propiciando involuntariamente esse cenário, que tentará posteriormente ‘comercializar’ os itens registrados em outros órgãos e entidades da administração pública para fins de adesões.

97. Também aumenta o risco de realização da chamada ‘química’, que consiste na operação irregular de fornecimento de produtos não registrados ou de produtos registrados, mas em quantidades diversas das registradas, com emissão de empenhos para aquisições fictícias ou fornecimento de um produto por outro, mediante acordo com determinados fornecedores, favorecendo algumas empresas na execução contratual e podendo, ainda, implicar pagamento de propina para emissão de notas fiscais fraudulentas. (TCU, ACÓRDÃO nº 1732/2025 – PLENÁRIO, Rel. Min. Weder Oliveira, Data da sessão: 30/07/2025.)

Por derradeiro, menciona-se diligência circunstancial adicional que também poderá ser realizada: questionamento ao gerenciador ou fornecedor sobre a utilização direta da ata pelo próprio gerenciador e eventuais aderentes.

Nesse ponto, a não utilização da ata pelos “demandantes originais” somada à desproporcionalidade entre



os quantitativos registrados e a necessidade dos demandantes originais também constituirá indicativo de uso irregular do registro de preços, para a produção das atas denominadas “barriga de aluguel”.

[1] Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16^a ed. São Paulo: JusPodium, 2025, p. 625.

[2] Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16^a ed. São Paulo: JusPodium, 2025, p. 619.

Autores: Gabriela Lira Borges