

FISCALIZAÇÃO DAS ADESÕES ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS:

análise da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025 e seus reflexos no controle externo brasileiro

Mainara Teles Dourado¹

1

RESUMO

O presente artigo analisa a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025, publicada em 2 de abril de 2025, que orienta os Tribunais de Contas brasileiros a adotarem ou ampliarem procedimentos de fiscalização das adesões às atas de registro de preços (ARP). A pesquisa examina o conteúdo normativo da nota, sua fundamentação na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e os reflexos esperados no controle externo das contratações públicas. Argumenta-se que as diretrizes estabelecidas representam avanço significativo no combate a irregularidades, desvios de recursos públicos e atos de improbidade, ao impor maior rigor procedimental, transparência e rastreabilidade nas adesões às ARPs. Utilizou-se metodologia de pesquisa documental e análise normativa. Os resultados indicam que a nota preenche lacunas regulatórias relevantes, especialmente quanto à obrigatoriedade de pesquisa no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ao controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica e à publicidade dos contratos decorrentes de adesões.

Palavras-chave: ata de registro de preços; adesão; controle externo; Tribunais de Contas; Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This article analyzes the Joint Recommendatory Note ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON No. 01/2025, published on April 2, 2025, which guides Brazilian Courts of Accounts to adopt or expand supervisory procedures for adhesions to price registration records (ARP). The research examines the normative content of the note, its grounding in Law No. 14,133/2021 (New Public Procurement Law), and the expected impacts on external oversight of public contracting. It is argued that the established guidelines represent a significant advance in combating irregularities, misappropriation of public funds, and acts of administrative misconduct by imposing greater procedural rigor, transparency, and traceability in ARP adhesions. Documentary research and normative

analysis methodologies were used. The results indicate that the note fills relevant regulatory gaps, particularly regarding the mandatory search on the National Public Procurement Portal (PNCP), prior legal review by the legal advisory body, and the publicity of contracts resulting from adhesions.

Keywords: *price registration record; adhesion; external oversight; Courts of Accounts; Law No. 14,133/2021.*

1 INTRODUÇÃO

O sistema de registro de preços (SRP) constitui uma das modalidades de contratação pública mais utilizadas no Brasil, permitindo que órgãos e entidades da Administração Pública adquiram bens e serviços de forma ágil, sem necessidade de realização de novo procedimento licitatório para cada contratação. Dentro desse sistema, o instituto da adesão às atas de registro de preços, popularmente conhecido como 'carona', permite que órgãos não participantes do certame original utilizem os preços e condições registrados em ata gerenciada por outro ente público.

Embora a adesão às ARPs ofereça vantagens em termos de economicidade e celeridade, sua utilização indevida tem sido fonte recorrente de irregularidades no âmbito das contratações públicas brasileiras. Desvios como superfaturamento, direcionamento de contratos, fragmentação de objetos e burla aos princípios licitatórios têm sido identificados pelos Tribunais de Contas em auditorias e processos de controle externo.

Nesse contexto, a publicação da Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025, em 2 de abril de 2025, representa marco relevante na conformação do controle externo das adesões às ARPs no âmbito da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021). O documento, subscrito pelas quatro principais entidades representativas do sistema de Tribunais de Contas no Brasil, estabelece diretrizes procedimentais detalhadas que visam assegurar legalidade, transparência e eficiência nas adesões.

O presente artigo tem como objetivo analisar o conteúdo, os fundamentos normativos e os reflexos esperados dessa nota recomendatória, buscando responder à seguinte questão: em que medida as diretrizes estabelecidas pela Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025

contribuem para o aperfeiçoamento do controle externo das adesões às atas de registro de preços no Brasil?

Para tanto, adotou-se metodologia de pesquisa documental, com análise da Nota Recomendatória, dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 referenciados no documento e da literatura especializada em direito administrativo e controle externo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Sistema de Registro de Preços e as Adesões

O sistema de registro de preços, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 8.666/1993 e disciplinado em legislações posteriores, permite à Administração Pública realizar licitação para registro de preços de bens e serviços sem a obrigatoriedade de contratar imediatamente, possibilitando contratações futuras conforme a necessidade. Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o SRP ganhou regulamentação mais detalhada, especialmente no que diz respeito às adesões.

O artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os requisitos para a adesão às atas de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes, os chamados 'órgãos não participantes' ou 'caronas'. Os §§ 4º, 5º e 6º do referido artigo fixam os limites quantitativos para essas adesões, enquanto o § 6º do artigo 82 exige que a possibilidade de adesão esteja prevista no edital ou na própria ata.

Segundo Meirelles (2021) e Justen Filho (2021), a adesão às ARPs é instrumento legítimo e eficiente quando utilizado com observância dos limites legais e dos princípios que regem as contratações públicas. Contudo, o uso indiscriminado do instituto tem sido objeto de críticas doutrinárias e de reiteradas deliberações dos Tribunais de Contas, que identificam riscos à isonomia, à moralidade administrativa e à economicidade.

2.2 Controle Externo e os Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas brasileiros exercem função constitucional de controle externo, com competência para fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas dos atos e contratos da Administração Pública (art. 71 da Constituição Federal de 1988). No campo das contratações públicas, essa atuação se materializa

por meio de auditorias, inspeções, monitoramentos e emissão de recomendações e orientações normativas.

A doutrina do controle externo brasileiro, representada por autores como Torres (2020) e Fernandes (2022), reconhece que a fiscalização preventiva, exercida antes ou durante a execução dos atos, é mais eficaz do que o controle repressivo, por evitar danos ao erário e possibilitar a correção de irregularidades em tempo hábil. Nessa perspectiva, as notas recomendatórias emitidas pelas entidades representativas do sistema de Tribunais de Contas cumprem função orientadora relevante.

2.3 A Nova Lei de Licitações e o Fortalecimento do Controle

A Lei nº 14.133/2021 trouxe significativas inovações no campo das contratações públicas, com destaque para o fortalecimento dos mecanismos de transparência, a obrigatoriedade de instrumentos preparatórios (art. 18), o controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica (art. 53, § 4º) e a exigência de demonstração de compatibilidade de preços com o mercado (art. 23). Essas inovações criam um arcabouço normativo mais robusto para a fiscalização das adesões às ARPs pelos Tribunais de Contas.

3 A NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA Nº 01/2025: CONTEÚDO E ANÁLISE

3.1 Contexto e Legitimidade do Documento

A Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025 foi subscrita pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), pelo Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon). A participação conjunta dessas quatro entidades confere ao documento ampla representatividade e legitimidade no âmbito do sistema de controle externo brasileiro.

O documento foi motivado pela necessidade de garantir maior transparência, eficiência e controle social nas contratações realizadas por meio do SRP, bem como pela preocupação com irregularidades, desvios de recursos públicos e atos de improbidade associados ao uso indevido do instituto da adesão.

3.2 As Diretrizes Recomendadas

A nota estabelece onze diretrizes principais para a fiscalização das adesões. A primeira delas reafirma o caráter excepcional das adesões, que devem ocorrer por intermédio de processo administrativo específico. Essa orientação alinha-se com a interpretação doutrinária e jurisprudencial dominante sobre o tema, que vê na adesão um instrumento excepcional, e não a regra geral nas contratações públicas.

A diretriz sobre a necessidade de previsão expressa no edital ou na própria ata (diretriz 2) encontra respaldo no § 6º do artigo 82 da Lei nº 14.133/2021 e contribui para evitar a utilização de ARPs cujos editais não contemplavam a possibilidade de adesão, prática que viola o princípio da publicidade e a segurança jurídica dos certames.

A diretriz 3 é possivelmente a mais detalhada do documento, elencando os elementos mínimos que devem instruir o processo de adesão. Entre eles destacam-se: os instrumentos preparatórios previstos na Nova Lei de Licitações, especialmente o estudo técnico preliminar; a análise qualitativa do objeto; a justificativa da vantagem da adesão; a demonstração de compatibilidade de preços com o mercado; a prévia consulta ao órgão gerenciador e ao fornecedor; e a comprovação de pesquisa de ARPs vigentes no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

A obrigatoriedade de pesquisa no PNCP (diretrizes 4 e 5) representa inovação significativa, ao exigir que o próprio órgão aderente realize essa busca sem a intermediação de particulares. Embora a participação de terceiros na identificação de ata vigente não seja proibida, a nota deixa claro que ela não afasta o dever do órgão de realizar e comprovar a pesquisa diretamente no portal. Essa disposição visa coibir práticas em que intermediários comerciais direcionam adesões a ARPs específicas em detrimento de alternativas eventualmente mais vantajosas.

O controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica, previsto na diretriz 7, decorre diretamente do artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e representa mecanismo de prevenção de irregularidades especialmente relevante nas adesões, dada a sua complexidade procedimental.

As diretrizes sobre transparência (8 e 11) impõem aos órgãos gerenciadores o dever de disponibilizar informações sobre quantitativos, contratações efetivadas, saldos e adesões aceitas em seus portais de transparência, independentemente do porte do ente federativo. Trata-se de

medida de controle social que complementa a fiscalização institucional exercida pelos Tribunais de Contas.

3.3 A Recomendação ao Comitê da Rede Nacional de Contratações Públicas

Além das diretrizes dirigidas aos Tribunais de Contas, a nota recomenda ao Comitê da Rede Nacional de Contratações Públicas que avalie o desenvolvimento ou adaptação de mecanismo de divulgação de contratos decorrentes de adesões a ARPs por parte de entes estaduais, distritais, municipais e órgãos não-SISG no âmbito federal. Essa recomendação visa assegurar a rastreabilidade do processo originário da compra e a categorização dos contratos como 'adesão a ARP'.

A ausência de tal mecanismo tem dificultado o trabalho de fiscalização dos Tribunais de Contas, que muitas vezes não conseguem identificar, a partir dos sistemas de informação disponíveis, quais contratos decorrem de adesões. A criação de um marcador específico nos sistemas de contratação pública permitirá análises quantitativas e qualitativas mais precisas sobre o uso do instituto.

4 REFLEXOS NO CONTROLE EXTERNO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

4.1 Padronização dos Procedimentos de Fiscalização

Uma das principais contribuições da Nota Recomendatória nº 01/2025 é a padronização dos parâmetros de fiscalização das adesões no âmbito do sistema de Tribunais de Contas. A existência de um conjunto de diretrizes nacionais permite que os diferentes Tribunais adotem padrões mínimos comuns de verificação, reduzindo a disparidade nas abordagens de controle adotadas por cada corte.

Essa padronização é especialmente relevante em um país de dimensões continentais como o Brasil, onde coexistem 33 Tribunais de Contas com diferentes capacidades institucionais, quadros técnicos e tradições de controle. A convergência em torno de parâmetros nacionais favorece a isonomia no tratamento dos jurisdicionados e fortalece a coerência do sistema de controle externo como um todo.

4.2 Prevenção de Irregularidades e Combate à Corrupção

As irregularidades mais frequentes nas adesões às ARPs identificadas pelos Tribunais de Contas incluem: adesões sem demonstração de vantagem ou compatibilidade de preços; ausência de pesquisa de alternativas disponíveis; participação de intermediários no direcionamento das adesões; descumprimento dos limites quantitativos legais; e falta de publicidade das adesões realizadas.

As diretrizes da Nota Recomendatória nº 01/2025 endereçam diretamente esses problemas, exigindo documentação robusta, pesquisa obrigatória no PNCP, controle jurídico prévio e publicação de informações nos portais de transparência. A implementação dessas medidas tende a elevar significativamente o custo das irregularidades, desincentivando condutas desonestas e fortalecendo a integridade das contratações públicas.

4.3 Limites e Desafios de Implementação

Embora as diretrizes da nota sejam tecnicamente consistentes e bem fundamentadas, sua implementação efetiva enfrenta desafios relevantes. O primeiro deles é a natureza não vinculante do documento, que consiste em recomendação dirigida aos Tribunais de Contas, sem força de lei ou regulamento. A adesão às diretrizes depende da iniciativa de cada corte em incorporá-las a suas deliberações e normas internas.

Outro desafio é a capacidade dos órgãos aderentes, especialmente municípios de pequeno porte, de cumprir todos os requisitos procedimentais elencados na nota. A exigência de instrumentos preparatórios detalhados (estudo técnico preliminar, pesquisa de mercado, análise qualitativa) pode representar dificuldade operacional para entes com recursos humanos e tecnológicos limitados.

Por fim, a implementação da recomendação ao Comitê da Rede Nacional de Contratações Públicas depende de decisão política e de desenvolvimento de soluções tecnológicas que possibilitem a rastreabilidade das adesões nos sistemas de informação governamentais, o que pode demandar prazo considerável para sua concretização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025 representa avanço normativo relevante no campo do controle externo das contratações públicas brasileiras, ao estabelecer diretrizes detalhadas e fundamentadas para a fiscalização das adesões às atas de registro de preços à luz da Lei nº 14.133/2021.

A análise empreendida neste artigo demonstrou que o documento preenche lacunas regulatórias identificadas na prática do controle externo, com destaque para: a obrigatoriedade de pesquisa no PNCP realizada diretamente pelo órgão aderente; o controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica; os requisitos mínimos de instrução do processo de adesão; e as exigências de transparência e publicidade das adesões realizadas.

Ao mesmo tempo, a pesquisa identificou limites e desafios para a efetividade das diretrizes, relacionados à natureza não vinculante do documento, à capacidade operacional dos entes aderentes e à necessidade de desenvolvimento de soluções tecnológicas que viabilizem a rastreabilidade das adesões nos sistemas nacionais de contratação pública.

Como agenda futura de pesquisa, sugere-se a análise empírica dos impactos da nota recomendatória nos procedimentos de fiscalização adotados pelos Tribunais de Contas, bem como estudos sobre a taxa de conformidade dos processos de adesão com as diretrizes estabelecidas, após período razoável de vigência do documento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

ATRICON; IRB; CNPTC; AUDICON. Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem ou ampliem os procedimentos de fiscalização das adesões às atas de registro de preços. Brasília, 2 abr. 2025.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. Tribunais de Contas do Brasil: aspectos polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2019.