

A TERRITORIALIZAÇÃO DA VANTAJOSIDADE NAS ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Data Julho de 2026

Autores Edcarlos Alves Lima

A TERRITORIALIZAÇÃO DA VANTAJOSIDADE NAS ADESÕES A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Deliberação do TCE-SP inaugura critério de preferência geográfica que carece de correspondência expressa na Lei nº 14.133/2021

EDCARLOS ALVES LIMA

Doutorando em direito administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor e coordenador da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas Rio Branco. Palestrante e instrutor de cursos na área de licitações e contratos administrativos. Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica em Licitações da Procuradoria Geral do Município de Cotia/SP. Autor de livros e artigos jurídicos, com especial destaque ao título: Inovação e contratações públicas inteligentes, publicado pela Editora Fórum.

É lícito a um Tribunal de Contas hierarquizar territorialmente a escolha da ata de registro de preços a que um órgão jurisdicionado pretenda aderir, subordinando a vantajosidade da contratação ao pertencimento geográfico do órgão gerenciador?

A indagação assume relevância prática imediata, especialmente diante dos impactos que a Deliberação pode produzir sobre as futuras adesões a atas de registro de preços pelos jurisdicionados paulistas, pois o art. 5º da Deliberação do TCE-SP (SEI nº 0005763/2025-11), publicada em 9 de julho de 2026, impõe aos jurisdicionados uma ordem de preferência para a adesão a atas na condição de não participantes.^[1]

Já tratamos, em textos anteriores, dos riscos da adesão indiscriminada como atalho ao dever de planejamento,^[2] da imprescindibilidade da Intenção de Registro de Preços como pressuposto da carona^[3] e da exigência de estrutura técnica, jurídica e administrativa mínima dos consórcios públicos que atuam como gerenciadores de licitações compartilhadas.^[4]

A precitada Deliberação, contudo, inaugura uma preocupação de outra natureza, até então não enfrentada, qual seja, a da territorialidade como critério de preferência na escolha da ata cuja adesão se pretenda formalizar.

O QUE DISPÕE O ART. 5º DA DELIBERAÇÃO?

Consoante preconiza a Deliberação, a adesão, no âmbito dos órgãos e entidades do Estado de São Paulo, deve recair, preferencialmente, sobre atas de gerenciadores do próprio Estado. Já no âmbito das Administrações municipais paulistas, a preferência obedece a uma escala descendente, primeiro em favor de atas do próprio Município, depois de atas de outros Municípios paulistas, e, por último, de atas gerenciadas por órgãos e entidades do Estado de São Paulo.

A adesão a atas gerenciadas por órgãos de fora do Estado somente é admitida mediante justificativa expressa e motivada que demonstre, cumulativamente, a inexistência de solução equivalente no Estado de São Paulo e a efetiva vantajosidade da contratação pretendida.

Trata-se, à primeira vista, de disciplina que se insere na tradição do controle externo paulista de restringir a adesão a hipóteses excepcionais e devidamente fundamentadas, tal como já fizera o verbete da Súmula nº 33 do próprio TCE-SP ao vedar, como regra, a figura da carona, ressalvadas as hipóteses expressamente admitidas em lei federal. Não obstante, a hierarquização territorial vai além da simples exigência de motivação. Ela estabelece uma escala de precedência que, antes de a vantajosidade ser aferida em concreto, já pressupõe que a ata mais próxima geograficamente é, em princípio, a mais adequada.

É preciso reconhecer que a hierarquia territorial não carece de racionalidade, uma vez que as Atas gerenciadas no próprio Estado facilitam a fiscalização concomitante, reduzem riscos logísticos de execução e podem fomentar a economia regional.

Sob essa ótica, a hierarquia poderia ser compreendida, em uma primeira leitura, como uma presunção relativa de vantajosidade, erigida em favor das atas territorialmente mais próximas, e que se destina a orientar o gestor público na fase de pesquisa e comparação de preços exigida pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021, sem, contudo, afastar a possibilidade de a ata mais vantajosa estar sediada fora do Estado de São Paulo.

Nessa hipótese, a exigência de justificativa cumulativa (inexistência de solução equivalente e efetiva vantajosidade) operaria como simples reforço instrutório, e não como condição autônoma de validade da adesão.

OS RISCOS DE UMA HIERARQUIA RÍGIDA

Ocorre, no entanto, que uma leitura mais rigorosa do art. 5º da Deliberação revela risco de a hierarquia territorial operar, na prática, como condição adicional não prevista na lei federal, e não como simples presunção afastável por elementos concretos.

O art. 86 da Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a adesão de não participantes, condiciona-a à demonstração de vantajosidade, à observância de limites quantitativos e à anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, sem estabelecer, em nenhum momento, hierarquia de origem geográfica da ata como pressuposto de validade.

De igual forma, o art. 23, da mesma lei, que disciplina a pesquisa de preços, não distingue a vantajosidade em razão do território de onde emana a proposta. Antes, a lei elege a busca da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso como objetivo a ser perseguido (art. 11, inciso I), sem, todavia, subordiná-lo a critérios de proximidade territorial.

A vantajosidade, enquanto conceito jurídico indeterminado, demanda apreciação casuística, incompatível com presunções absolutas fundadas exclusivamente em critérios territoriais.

Nesse contexto, é de bom alvitre indagar se a Deliberação, a pretexto de orientar os jurisdicionados, não estaria, *ipso facto*, criando condição adicional para a adesão, matéria que, por força do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, é de competência privativa da União para o estabelecimento de normas gerais de licitação.

Não se desconhece que os Tribunais de Contas possuem poder normativo secundário, voltado a disciplinar aspectos procedimentais e de controle interno das contratações realizadas por seus jurisdicionados. Não obstante, esse poder normativo encontra limite intransponível na impossibilidade de criar, por norma administrativa, requisito material de validade do ato de adesão que não encontre correspondência, ainda que implícita, na legislação federal.

Aliás, verifica-se que o próprio TCE-SP fundamentou seu poder normativo no art. 2º, inciso XXIII, da Lei Complementar nº 709/1993,^[5] que autoriza expedir:

“expedir atos e instruções normativas, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos, obrigando a seu cumprimento, sob pena de responsabilidade”.

Essa competência, contudo, é circunscrita à disciplina procedimental e fiscalizatória, não alcançando, a nosso modesto juízo, a criação de requisito material de validade de ato de gestão contratual do jurisdicionado.^[6]

Destarte, se a hierarquia territorial for interpretada e aplicada como condição absoluta, capaz de, por si só, inquinar de irregularidade a adesão a ata mais

vantajosa apenas por estar sediada fora do Estado de São Paulo, sem embargo de estarem preenchidos os requisitos materiais do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a deliberação incorrerá em excesso normativo.

Por outro lado, situação diversa se verifica quando a hierarquia é compreendida como standard de instrução processual, a exigir do gestor maior densidade probatória para justificar adesões a atas externas ao Estado, sem, contudo, impedir a adesão quando a vantajosidade, aferida em concreto, apontar em sentido diverso da proximidade geográfica.

SÍNTESE CONCLUSIVA

À pergunta que abriu este texto, sobre se é dado ao Tribunal de Contas hierarquizar territorialmente a escolha da ata a que um órgão jurisdicionado pretenda aderir, subordinando a vantajosidade ao pertencimento geográfico do gerenciador, a resposta há de ser matizada.

A hierarquia do art. 5º da Deliberação pode se revelar compatível com o ordenamento enquanto orientação, apta a operar como presunção relativa de vantajosidade e a exigir densidade probatória reforçada nas adesões a atas externas ao Estado de São Paulo.

Não se sustenta, contudo, como condição absoluta de validade, pois, assim compreendida, extrapola os limites do poder normativo do TCE-SP, circunscrito pelo art. 2º, inciso XXIII, da Lei Complementar nº 709/1993, à disciplina procedimental e fiscalizatória, e cria, por norma infralegal, requisito material não previsto na Lei nº 14.133/2021, invadindo, assim, a competência privativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal).

Cabe ao TCE-SP e aos órgãos jurisdicionados, portanto, tratar a proximidade territorial como um elemento a mais na instrução do processo de adesão, e não como um veto antecipado à vantajosidade.

Do contrário, o instrumento concebido para reforçar a economicidade regional poderá se converter em fator de restrição indevida à competição administrativa, deslocando o eixo decisório da busca da proposta mais vantajosa para um critério territorial que o legislador federal deliberadamente não elegeu como elemento de validade da adesão.

[1] SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Deliberação (SEI nº 0005763/2025-11). Dispõe sobre diretrizes e procedimentos a serem observados, pelos órgãos e entidades jurisdicionados deste Tribunal, na constituição de Sistema de Registro de Preços e na adesão a atas de registro de preços na condição de não participantes. São Paulo, 9 jul. 2026. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/deliberacao/dispoe-sobre-diretrizes-e-procedimentos-serem-observados-pelos-orgaos-e>. Acesso em: 18 jul. 2026.

[2] LIMA, Edcarlos Alves. **Nova lei, velhos atalhos: os riscos da adesão indiscriminada às atas de registro de preços.** JOTA, São Paulo, 19 abr. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nova-lei-velhos-atalhos-os-riscos-da-adesao-indiscriminada-as-atas-de-registro-de-precos>. Acesso em: 18 jul. 2026.

[3] LIMA, Edcarlos Alves. Antes do atalho, **o caminho: por que sem IRP não há carona em ata de registro de preços.** JOTA, 26 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/antes-do-atalho-o-caminho-por-que-sem-irp-nao-ha-carona-em-ata-de-registro-de-precos>. Acesso em: 18 jul. 2026.

[4] LIMA, Edcarlos Alves. **Consórcio público e IRP: quando a cooperação federativa depende de formalidades prévias.** Consultor Jurídico (CONJUR), 26 jan. 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jan-26/consorcio-publico-e-irp-quando-a-cooperacao-federativa-depende-de-formalidades-previas/>. Acesso em: 18 jul. 2026.

[5] SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1993. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em: 18 jul. 2026.

[6] Destaca-se, a título ilustrativo, que o STF assentou entendimento compatível no julgamento da [ADI nº 4.872/PR](#), ao condicionar a legitimidade dos atos normativos das Cortes de Contas à precedência das disposições legais.

Como citar este texto:

LIMA, Edcarlos Alves. A territorialização da vantajosidade nas adesões a atas de registro de preços. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 22 jul. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.