ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

É POSSÍVEL COBRANÇA PELA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS GERENCIADA POR CONSÓRCIO PÚBLICO?

Data	Novembro de 2026
Autores	Otávio Sendtko Ferreira

É POSSÍVEL COBRANÇA PELA ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS GERENCIADA POR CONSÓRCIO PÚBLICO?

OTÁVIO SENDTKO FERREIRA

Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Advogado e Sócio da Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados. Membro do Grupo de Estudos em Direito Público (GEDIP/UFSC) e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SC. Autor da obra "Direito Administrativo das mudanças climáticas: um olhar sobre os eventos climáticos extremos e seus impactos no regime jurídico-administrativo" (no prelo pela Editora Fórum). Coautor das obras: “Tecnologia de Poder: direito, antropologia e crítica” (Habitus 2026); “Direito administrativo digital: diálogos interdisciplinares aplicados” (Prisma Editorial, 2025); “Direito Administrativo Sancionador Ambiental” (Habitus, 2025); “Desafios do direito administrativo na era da tecnologia: contribuições multidisciplinares” (Prisma Editorial, 2024); e “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (Zênite, 2021).

RESUMO

Consórcios públicos de diferentes estados passaram a cobrar para autorizar a “carona” em suas atas de registro de preços, ora do órgão que adere, ora do fornecedor, que tende a repassar o custo ao preço. A Lei nº 14.133/2021 não prevê esse pagamento. Os tribunais de contas que examinaram a prática já aplicaram multa, suspenderam cláusulas e responderam consultas contra a cobrança. O gestor que paga, cobra ou mantém essa exigência no edital fica exposto ao controle externo, qualquer que seja o órgão gerenciador.

Consórcios públicos de diferentes estados têm cobrado taxas pela adesão de órgãos não participantes às atas de registro de preços que gerenciam, a conhecida “carona”. A cobrança aparece em duas modalidades. Na primeira, o consórcio exige do órgão aderente

uma tarifa sobre o valor da adesão. Na segunda, exige do fornecedor detentor da ata um percentual sobre cada contratação decorrente de adesão. As duas cobranças são ilegais, conforme já reconheceram os tribunais de contas de Minas Gerais, do Paraná e de Pernambuco. A ilegalidade independe da natureza do gerenciador e vale para qualquer órgão ou entidade que adote prática semelhante.

I. COBRANÇA DO ÓRGÃO ADERENTE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em 10 de março de 2026, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) julgou a Denúncia nº 1.177.447, sob relatoria do conselheiro Alencar da Silveira Jr. Tomei conhecimento da prática, com alguma surpresa, por comentário no Blog da Zênite, publicado em abril[1]. O Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Pardo (COMAR) havia aberto o Pregão Eletrônico nº 20/2024 para registrar preços de uniformes e tênis escolares. O edital e a minuta da ata fixavam percentuais sobre o valor de cada adesão solicitada por órgão não consorciado e autorizavam o consórcio a indeferir a adesão se o repasse não fosse feito.

Para o relator, entre as exigências do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 “não há [...] a possibilidade de cobrança de percentual de tarifas pelo órgão gestor da ata de registro de preços”[2]. O COMAR invocou como fundamento a Resolução nº 1/2023 do Consórcio União da Serra Geral, que o relator considerou instrumento inadequado, porque “extrapola a competência regulamentadora e afronta diretamente o princípio da legalidade e da hierarquia das normas jurídicas”[3]. Por unanimidade, a Câmara aplicou multa de R$ 5.000,00 ao presidente do consórcio, que subscreveu o edital.

Em julho, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) enfrentou a mesma questão em consulta formulada pelo Município de Pinhalão, que perguntou se consórcio público poderia instituir, por resolução, tarifa a ser paga por entes não consorciados como condição para aderir às suas atas. No Acórdão nº 1.586/2026, aprovado por unanimidade pelo Tribunal Pleno em 1º de julho de 2026, sob relatoria do conselheiro Ivan Lelis Bonilha, a resposta foi negativa[4]. A decisão foi tomada em consulta com força normativa e transitou em julgado em 20 de julho.

O relator destacou que o art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 31 do Decreto nº 11.462/2023 fixam as condições da adesão e limitam as exigências à justificativa da vantagem, à compatibilidade dos preços com o mercado e à anuência prévia do gerenciador e do fornecedor. O Ministério Público de Contas acrescentou que “não estamos falando de lacuna normativa passível de integração”[5]. O Tribunal também afastou a autorização da Lei nº 11.107/2005 para a arrecadação de tarifas, porque a adesão à ata não envolve prestação de serviço específico nem uso de bem público administrado pelo consórcio.

Antes desses dois julgados, em 7 de maio de 2025, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) respondeu à Consulta TC nº 24100943-1, formulada pela Prefeitura de São Caetano e relatada pelo conselheiro Carlos Neves, no Acórdão T.C. nº 868/2025, que deu origem ao Enunciado de Prejulgado nº 18[6]. O Pleno vedou, por unanimidade, a cobrança dos entes não consorciados, por incompatibilidade com o federalismo cooperativo. Vedou também a cobrança dos próprios consorciados, que já custeiam o consórcio pelo contrato de rateio.

II. ILEGALIDADE DA COBRANÇA DO ÓRGÃO ADERENTE

O art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 condiciona a adesão de órgão ou entidade não participante aos seguintes requisitos: apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado; e prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Os §§ 4º e 5º do mesmo artigo limitam cada adesão a 50% dos quantitativos registrados para o gerenciador e os participantes e limitam o conjunto das adesões ao dobro desses quantitativos. A aceitação do gerenciador, prevista no inciso III do § 2º, serve para que ele verifique se o pedido respeita esses limites e se é compatível com a execução da ata pelos participantes. Ao condicionar essa aceitação a um pagamento, o gerenciador transforma um juízo administrativo em contraprestação e acrescenta à adesão requisito estranho à lei. A disciplina do art. 86 é a mesma para qualquer gerenciador, seja consórcio público, ministério, secretaria estadual ou municipal, autarquia ou fundação. O art. 31 do Decreto nº 11.462/2023 repete essa disciplina no âmbito federal.

A Administração Pública só cria obrigações com base em lei (art. 37, caput, da Constituição). Resolução de consórcio público, assim como portaria ou decreto de qualquer outro gerenciador, disciplina a atuação do próprio órgão e fica subordinada à lei. Quando esse ato institui pagamento entre entes federativos como condição de acesso a instrumento previsto em lei nacional, ele inova na ordem jurídica, conforme concluíram o TCE-MG e o TCE-PR. O emprego da palavra “taxa”, como no edital do COMAR, ainda revela impropriedade de conceito, porque taxa designa espécie de tributo, figura estranha à relação entre o gerenciador da ata e o órgão aderente.

O dispositivo que mais se aproxima de uma base para a cobrança é o art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005, examinado pelo TCE-PR, que autoriza os consórcios públicos a arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados. A autorização, porém, pressupõe um serviço prestado ou um bem utilizado. Na adesão, a licitação já foi planejada e conduzida para atender o gerenciador e os participantes. O aderente aproveita um resultado pronto, responde pela justificativa da vantagem e pela demonstração da compatibilidade dos preços e contrata diretamente com o fornecedor. A gestão da ata é atividade administrativa do consórcio, inerente à função de gerenciador, e fica fora do conceito de serviço prestado ao aderente. Os gerenciadores que não são consórcios carecem até dessa autorização genérica e dependeriam de lei específica para cobrar de outro ente pelo acesso a instrumento previsto em lei nacional.

O custo administrativo do consórcio tem forma própria de financiamento. Os entes consorciados repassam recursos ao consórcio por meio do contrato de rateio (art. 8º da Lei nº 11.107/2005). Por isso o TCE-PE afastou a cobrança também dos consorciados, que pagariam duas vezes pela mesma estrutura. Nos demais gerenciadores, o custo de planejar a licitação e gerir a ata integra as atribuições ordinárias do órgão e corre por conta do seu próprio orçamento.

III. COBRANÇA DO FORNECEDOR

A segunda modalidade chegou ao TCE-MG antes do caso do COMAR. Em 17 de dezembro de 2024, a Segunda Câmara julgou procedente a Denúncia nº 1.126.985, relatada pelo conselheiro em exercício Telmo Passareli, contra o Pregão Eletrônico nº 4/2022 do Consórcio Multifinalitário Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas (União da Serra Geral), destinado ao registro de preços de material médico-hospitalar[7]. O edital exigia da empresa contratada 1% do valor de cada contratação decorrente de adesão por ente não consorciado. O Tribunal recomendou ao consórcio que deixasse de incluir cláusulas desse tipo em editais futuros.

Em 6 de agosto de 2025, o Pleno referendou medida cautelar no Processo nº 1.192.213, relatado pelo conselheiro em exercício Telmo Passareli[8]. O mesmo consórcio voltou a prever a cobrança com base em sua Resolução nº 2/2023 e exigia do fornecedor detentor da ata o pagamento de 1% do valor de cada adesão feita por ente não consorciado. O Tribunal suspendeu as cláusulas até o julgamento do mérito da representação, o que, até o fechamento deste artigo em 18 de novembro de 2026, não aconteceu.

A transferência do encargo ao particular mantém a ilegalidade. A Lei nº 14.133/2021 não prevê pagamento do detentor da ata ao órgão gerenciador, qualquer que seja a sua natureza. A aceitação do fornecedor exigida pelo art. 86, § 2º, III, diz respeito à sua concordância em atender o aderente nas condições registradas e fica desvinculada de repasse ao consórcio. O fornecedor também não recebe serviço do consórcio nem usa bem por ele administrado, o que afasta a autorização do art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005.

Com a adesão, o órgão não participante celebra contrato próprio com o fornecedor, paga o preço registrado e fiscaliza a execução, sem intervenção do consórcio. O percentual exigido pelo gerenciador incide sobre uma relação contratual da qual ele fica de fora e transforma a ata em fonte de comissão sobre contratações alheias.

Como a cláusula consta do edital, os licitantes conhecem o encargo antes da disputa e tendem a incorporá-lo ao lance. O custo da exigência retorna assim à Administração e encarece a ata para o próprio gerenciador e para os participantes, mesmo que nenhuma adesão ocorra. Quando há adesão, o aderente paga a tarifa embutida no preço. A cláusula ainda dá ao gerenciador interesse financeiro no número de adesões, o que contraria o caráter restritivo dos §§ 4º e 5º do art. 86 e compromete a isenção com que ele deve examinar cada pedido.

IV. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS

Os editais, as minutas de ata e as resoluções dos consórcios e dos demais órgãos e entidades que gerenciam registros de preços devem ficar restritos às condições de adesão previstas em lei, sem tarifa, taxa, percentual ou repasse vinculado à adesão, cobrado do aderente ou do fornecedor. O exame dos pedidos de adesão leva em conta apenas os requisitos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e os limites dos §§ 4º e 5º.

Vale destacar que a tarifa cobrada do aderente rendeu multa no TCE-MG. A cobrança do fornecedor foi julgada irregular no caso da Serra Geral de Minas e levou à suspensão cautelar de cláusulas em atas posteriores do mesmo consórcio. No Paraná, a resposta à

consulta tem força normativa e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema (art. 41 da Lei Complementar estadual nº 113/2005).

Cláusula desse tipo pode ser impugnada antes da disputa com base nos precedentes citados. A retificação do edital nessa fase impede que os licitantes incorporem o encargo aos lances e afasta o risco de suspensão do certame pelo tribunal de contas.

No órgão que pretende aderir, a instrução do processo segue os requisitos do art. 86, § 2º. A exigência de pagamento feita pelo gerenciador carece de amparo legal. Se o gerenciador condicionar a anuência ao repasse, restam ao órgão outras atas, a licitação própria ou ainda a representação a órgãos de controle, até porque o pagamento feito a esse título pode ser questionado pelo controle externo.

Quando o edital que deu origem à ata imponha ao fornecedor percentual sobre as adesões, o preço registrado pode embutir esse encargo, o que repercute na demonstração de compatibilidade com o mercado exigida pelo art. 86, § 2º, II, para a adesão.

Os recursos para manter a estrutura de compras compartilhadas do consórcio vêm do contrato de rateio entre os consorciados. A abertura da ata a não consorciados é faculdade do gerenciador, que pode recusar a adesão por razões de gestão. Essa faculdade fica fora das fontes de receita do consórcio.

V. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 manteve a adesão como mecanismo de cooperação entre órgãos públicos e fixou limites quantitativos para conter o uso indiscriminado da ata. As duas modalidades de cobrança invertem essa finalidade, porque estimulam o gerenciador a buscar adesões e a tratar a ata como fonte de arrecadação, seja à custa do órgão aderente, seja à custa do fornecedor e, por meio do preço, da própria Administração. Diante da ilegalidade já reconhecida pelos tribunais de contas de Minas Gerais, do Paraná e de Pernambuco, cabe aos consórcios e a qualquer órgão gerenciador que adote prática semelhante rever seus editais, atas e resoluções antes que a fiscalização o faça.

---

[1] MATTOS, Luan Campagnholo de. TCE/MG: é irregular a cobrança de “taxa por carona” na adesão à ata de registro de preços. Blog da Zênite, 23 abr. 2026. Disponível em: https://zenite.blog.br/tce-mg-e-irregular-a-cobranca-de-taxa-por-carona-na-adesao-a-ata-de-registro-de-precos/. Acesso em: 12 nov. 2026.

[2] TCE-MG, Denúncia n. 1.177.447, Relator: Conselheiro Alencar da Silveira Jr., Órgão Julgador: Primeira Câmara, Julgado em 10/03/2026.

[3] TCE-MG, Denúncia n. 1.177.447, Relator: Conselheiro Alencar da Silveira Jr., Órgão Julgador: Primeira Câmara, Julgado em 10/03/2026.

[4] PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Consórcio público não pode cobrar tarifa para adesão a ata de registro de preços. Curitiba, 2026. Disponível em: https://tce.pr.gov.br/noticias/consorcio-publico-nao-pode-cobrar-tarifa-para-adesao-a-ata-de-registro-de-precos.htm. Acesso em: 12 nov. 2026.

[5] TCE-PR, Acórdão n. 1.586/2026, Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 01/07/2026.

[6] TCE-PE, Acórdão T.C. n. 868/2025, Relator: Conselheiro Carlos Neves, Órgão Julgador: Pleno, Julgado em 07/05/2025.

[7] TCE-MG, Denúncia n. 1.126.985, Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli, Órgão Julgador: Segunda Câmara, Julgado em 17/12/2024.

[8] TCE-MG, Representação n. 1.192.213, Relator: Conselheiro em exercício Telmo Passareli, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgado em 06/08/2025.

Como citar este texto:
FERREIRA, Otávio Sendtko. É possível cobrança pela adesão a ata de registro de preços gerenciada por consórcio público? Zênite Fácil, categoria Doutrina, 27 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.