A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO ATALHO AO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

ADHERENCE TO PRICE REGISTRATION MINUTES AS A SHORTCUT TO PUBLIC PROCUREMENT PLANNING: A CRITICAL ANALYSIS UNDER BRAZILIAN LAW NO. 14.133/2021

Lucas Cavalcante Rocha[*]

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes a partir da centralidade conferida ao planejamento pela Lei nº 14.133/2021. Embora a adesão possa representar mecanismo útil de aproveitamento de procedimento licitatório já realizado, questiona-se sua utilização como alternativa ordinária à construção de uma contratação planejada a partir das necessidades próprias do órgão aderente. Pretende-se demonstrar que a banalização desse mecanismo pode inverter a lógica da fase preparatória, fazendo com que uma solução previamente registrada condicione a identificação da necessidade administrativa e a modelagem da contratação, com possíveis reflexos sobre a competitividade, as condições do mercado local e o controle das adesões. Sustenta-se que essa inversão fragiliza a governança das contratações públicas, na medida em que reduz a autonomia do processo decisório do órgão aderente e transfere para uma solução concebida em contexto distinto parte relevante das escolhas que deveriam resultar de planejamento próprio. A análise considera, ainda, a formação de um mercado de atas e as dificuldades de compatibilização de soluções concebidas para realidades administrativas distintas. Conclui-se que a adesão deve ser compreendida como instrumento de utilização excepcional, cuja legitimidade pressupõe planejamento próprio e demonstração concreta de sua adequação à necessidade do órgão aderente.

Palavras-chave: registro de preços; adesão à ata; planejamento; governança; lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT

This article critically analyzes adherence to price registration minutes by non-participating public bodies, taking as its starting point the central role assigned to procurement planning under Brazilian Law No. 14,133/2021. Although adherence may serve as a useful mechanism for taking advantage of a previously conducted procurement procedure, its use as an ordinary alternative to a procurement process planned on the basis of the adhering body's own needs is questioned. The article argues that the widespread use of this mechanism may invert the logic of the

[*] Pós-graduando em Licitações e Contratos pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. OAB/BA nº 39.959. E-mail: lucasrochaadvogado@gmail.com

preparatory phase, causing a previously registered solution to condition the identification of the administrative need and the design of the procurement process, with possible effects on competition, local market conditions, and the control of adherence procedures. It is further argued that this inversion weakens public procurement governance by reducing the autonomy of the adhering body's decision-making process and transferring to a solution conceived in a different context a significant portion of the choices that should result from its own planning. The analysis also considers the emergence of a market for price registration minutes and the difficulties involved in adapting solutions originally designed for different administrative contexts. It concludes that adherence should be understood as an instrument of exceptional use, whose legitimacy presupposes independent planning and a concrete demonstration of its suitability to the needs of the adhering public body.

Keywords: price registration system; adherence to price registration minutes; procurement planning; governance; brazilian law no. 14.133/2021.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior densidade normativa ao planejamento das contratações públicas. A fase preparatória passou a reunir um conjunto de decisões que antecedem a disputa e que não podem ser reduzidas ao simples cumprimento de formalidades: identificação da necessidade administrativa, exame das alternativas disponíveis, definição da solução, estimativa dos quantitativos, análise dos riscos e construção das condições que orientarão a futura contratação. Nesse contexto, instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar e a análise de riscos receberam tratamento mais sistemático na legislação, contribuindo para robustecer e conferir maior segurança à fase de planejamento. A licitação, nesse modelo, permanece como etapa fundamental do processo, mas deixa de concentrar, isoladamente, a atenção da Administração. A qualidade da contratação passa a depender, em grande medida, das escolhas realizadas antes da seleção do fornecedor.

É nesse contexto que se insere a adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante, usualmente denominada "carona". O instituto possui utilidade evidente. Ao permitir o aproveitamento de procedimento competitivo anteriormente realizado, pode evitar a repetição desnecessária de atos administrativos e conferir maior celeridade a determinadas contratações. A dificuldade surge quando essa facilidade deixa de funcionar como instrumento pontual e passa a ocupar o lugar do planejamento próprio do órgão aderente. Nesse caso, a ordem do processo decisório corre o risco de ser invertida: em vez de identificar a necessidade,

estudar as soluções disponíveis e somente então verificar se existe ata compatível, a Administração pode partir da existência de uma solução já registrada e, a partir dela, construir a justificativa para contratar.

É essa inversão que constitui o ponto central deste trabalho. Uma ata concebida a partir das necessidades, quantitativos, condições de execução e realidade administrativa de outro órgão não se torna, apenas por existir e apresentar preço aparentemente vantajoso, a solução mais adequada para uma demanda distinta. Quando a adesão passa a condicionar a identificação da necessidade e a modelagem da contratação, reduz-se a autonomia do processo decisório do órgão aderente e fragiliza-se a governança da contratação. A questão, portanto, não está na existência da carona, expressamente admitida pela legislação, mas na sua banalização como caminho ordinário para contratar. Em princípio, cabe à Administração identificar a necessidade a ser satisfeita para, a partir dela, examinar as alternativas disponíveis e definir a solução mais adequada. A utilização indiscriminada da carona abre espaço para que soluções já registradas passem a ser apresentadas à Administração como oportunidades de contratação, ainda que tenham sido concebidas para realidades distintas. Nesse cenário, cresce o risco de que a necessidade administrativa seja ajustada à ata disponível, e não o contrário.

Essa preocupação também encontra expressão recente na atuação dos órgãos de controle. Em 2026, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio da Deliberação SEI nº 0005763/2025-11, estabeleceu diretrizes específicas para a adesão por órgãos não participantes, passando a exigir, entre outros elementos, justificativa formal de vantajosidade com comparação das alternativas disponíveis, compatibilidade com o planejamento anual do aderente e comparação efetiva de preços. A intensificação dessas exigências revela preocupação institucional com a necessidade de que a adesão seja precedida de instrução própria e não se limite à constatação da existência de ata válida.

Em linha semelhante, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.387/2026 – Plenário, considerou irregular a previsão de adesão por órgãos não participantes quando o edital do registro de preços não indica a estimativa dos quantitativos a serem contratados. O precedente é especialmente relevante porque aproxima a discussão sobre a carona do próprio planejamento do registro de preços: sem dimensionamento prévio, sequer os limites quantitativos posteriormente impostos às adesões podem ser controlados de maneira adequada. Também no plano doutrinário, Niebuhr (2024)

reconhece que a admissão da figura do carona é controversa e permeada de críticas, embora ressalte que o instituto está previsto em lei e deve ser aplicado mediante observância dos requisitos nela estabelecidos.

A crítica desenvolvida neste artigo, portanto, não parte da premissa de que toda adesão à ata seja indevida, nem pretende negar a eficiência que o instituto pode proporcionar em situações concretas. O problema de pesquisa consiste em investigar em que medida a banalização da adesão por órgãos não participantes pode inverter a lógica da fase preparatória prevista na Lei nº 14.133/2021, permitindo que uma solução previamente estruturada e registrada em processo conduzido por outro órgão passe a anteceder e condicionar o planejamento da contratação pelo órgão aderente.

Parte-se da hipótese de que a utilização ordinária da carona, quando não precedida de identificação autônoma da necessidade e de análise efetiva das alternativas disponíveis, pode substituir parte relevante do planejamento próprio por escolhas formuladas no processo de outro órgão. Essa inversão pode produzir consequências que ultrapassam a fase preparatória, alcançando a governança da contratação, a competitividade, a adequação da solução às condições do mercado e da execução no contexto do órgão aderente e a própria capacidade de controle das adesões.

O objetivo geral é analisar criticamente a adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes à luz do modelo de planejamento instituído pela Lei nº 14.133/2021. Como objetivos específicos, pretende-se examinar o regime jurídico do sistema de registro de preços e da adesão; analisar a relação entre a carona e a fase preparatória da contratação; identificar os riscos decorrentes da adoção de solução previamente concebida para realidade administrativa distinta; e avaliar os impactos da utilização indiscriminada das adesões sobre a governança, a competitividade e os mecanismos de controle. A pesquisa possui natureza qualitativa e adota método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial.

2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A ADESÃO À ATA NA LEI Nº 14.133/2021

O sistema de registro de preços constitui procedimento auxiliar que permite à Administração registrar preços, fornecedores e condições para futuras contratações, sem que a realização do procedimento implique obrigação imediata de contratar. Sua utilidade está justamente na possibilidade de organizar contratações que se repetem,

que envolvem demandas variáveis ou cujo quantitativo não possa ser definido com absoluta precisão desde o início. A Lei nº 14.133/2021 disciplina o instituto nos arts. 82 a 86, enquanto o Decreto nº 11.462/2023 regulamenta sua aplicação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

A ata de registro de preços é o documento que materializa o resultado desse procedimento, registrando o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições que deverão ser observadas caso venham a ocorrer as futuras contratações. Não se confunde, portanto, com o contrato administrativo que poderá dela decorrer. A existência de preço registrado não obriga a Administração a contratar, mas estabelece as condições em que a contratação poderá ocorrer caso a necessidade venha a se concretizar.

O sistema de registro de preços não surgiu com a Lei nº 14.133/2021. Sua construção normativa é anterior e passou por diferentes regulamentações até alcançar o modelo atualmente existente. A possibilidade de um órgão que não participou do procedimento originário utilizar uma ata formada por outro ente também não é recente. A chamada “carona” já aparecia no regime regulamentar anterior e, ao longo do tempo, foi submetida a limitações cada vez mais claras, sobretudo quanto aos quantitativos e à necessidade de demonstração da vantagem da adesão. A progressiva imposição desses condicionamentos demonstra, ao menos, que a expansão das contratações realizadas por não participantes sempre exigiu atenção especial do sistema de controle.

A controvérsia que acompanha o instituto é reconhecida pela própria doutrina especializada. Ao tratar da possibilidade de utilização da ata por órgãos que não participaram de sua formação, Niebuhr registra:

> A solução legal de admitir a figura do “carona” é controversa e permeada de críticas por parte da doutrina jurídica. Não obstante, está prevista em Lei, que estabelece os seus requisitos, e não há pronúncia pela sua inconstitucionalidade, de modo que a sua aplicação permanece devida. (NIEBUHR, 2024, p. 3).

A passagem é relevante porque permite estabelecer desde logo uma distinção que orienta este trabalho. O reconhecimento das críticas à carona não significa negar sua previsão legal. O problema está na forma como o instituto é utilizado e, principalmente, na possibilidade de sua banalização como alternativa ordinária ao planejamento próprio.

A Lei nº 14.133/2021 distingue, dentro dessa sistemática, o órgão gerenciador,

os órgãos participantes e os órgãos não participantes. O gerenciador conduz o procedimento e administra a ata. O participante, por sua vez, integra os procedimentos iniciais do registro de preços, apresenta sua demanda e permite que ela seja considerada ainda durante o planejamento da contratação. Já o órgão não participante não esteve presente nessa construção inicial e somente manifesta interesse depois que a ata está constituída. É justamente nessa última situação que se encontra a figura usualmente denominada “carona”.

Essa diferença pode parecer apenas procedimental, mas possui importância direta para a discussão desenvolvida neste artigo. Quando o órgão participa do registro de preços desde sua origem, sua demanda pode influenciar a estimativa dos quantitativos, as condições da contratação e a própria modelagem do objeto. Niebuhr (2024) destaca que o procedimento de intenção de registro de preços permite que os órgãos interessados apresentem previamente suas demandas, que serão consideradas no planejamento e conhecidas pelos interessados em formular propostas. O não participante se encontra em posição diferente: sua necessidade aparece quando essas escolhas já foram realizadas e quando o resultado competitivo já está materializado em uma ata.

Isso não torna a adesão irregular. A própria Lei nº 14.133/2021 admite expressamente a utilização da ata pelo órgão não participante. A diferença é que o aproveitamento de um procedimento já concluído não transforma automaticamente o planejamento realizado pelo gerenciador em planejamento suficiente para o aderente. São órgãos distintos, com necessidades que podem ser distintas, atuando em momentos também distintos. É exatamente por isso que a decisão de aderir exige um processo próprio de verificação, e não apenas a identificação de uma ata que contenha objeto aparentemente compatível.

O art. 86, § 2º, estabelece os principais requisitos para a adesão. O órgão interessado deverá justificar a vantagem da utilização da ata, demonstrar que os valores registrados permanecem compatíveis com aqueles praticados pelo mercado e obter a prévia aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor. Esses requisitos não parecem admitir uma justificativa meramente formal. Ao examinar especificamente esse dever, Niebuhr afirma:

> Há exigência de apresentação de justificativa da vantagem da adesão, que não deve ser genérica nem simplória. Não basta indicar, por exemplo, uma urgência que decorreria do provável desabastecimento ou da descontinuidade do serviço público [...]. É necessário efetivamente dizer qual

> a vantagem da adesão (ou quais as vantagens) em vista de outras soluções juridicamente admissíveis. (NIEBUHR, 2024, p. 3).

O autor acrescenta que o interessado deverá demonstrar a compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado, obter a aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor e evidenciar esses elementos em processo administrativo próprio destinado à decisão de aderir.

Esse ponto é relevante para a tese desenvolvida aqui. Se a legislação exige que o aderente demonstre a vantagem da adesão e a confronte com alternativas possíveis, não parece adequado tratar a ata previamente localizada como solução presumidamente escolhida. O raciocínio deveria ocorrer na direção contrária: primeiro se identifica aquilo que a Administração efetivamente precisa; depois são examinadas as soluções capazes de atender essa necessidade; somente nesse percurso a existência de uma ata compatível pode surgir como uma das alternativas disponíveis.

A Lei também estabelece limites quantitativos para as adesões. A disciplina é expressa no art. 86, §§ 4º e 5º:

> 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.
>
> O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (BRASIL, 2021).

Cada órgão ou entidade não participante está, portanto, submetido ao limite individual de 50% dos quantitativos registrados, e o conjunto das adesões não pode ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para cada item. A fixação desses limites procura impedir que uma contratação planejada para determinada dimensão seja ampliada indefinidamente mediante sucessivas adesões. A própria Niebuhr (2024) ressalta que esses limites devem ser controlados pelo órgão ou entidade gerenciadora da ata. A efetividade prática desses controles, contudo, envolve problemas próprios de rastreabilidade e acompanhamento, que serão examinados adiante.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em bom momento, reforça essa compreensão. No Acórdão nº 2.630/2024 – Plenário, a Corte considerou inadequada a adesão sem demonstração expressa da compatibilidade entre o objeto registrado e as reais necessidades do órgão aderente. O Tribunal também reafirmou

que cabe ao não participante detalhar as necessidades que pretende suprir, não sendo suficiente, para esse fim, a simples reprodução do planejamento elaborado pelo órgão gerenciador.

O precedente ajuda a delimitar o alcance que deve ser dado ao aproveitamento proporcionado pela carona. O instituto pode evitar a realização de uma nova disputa quando presentes os requisitos legais, mas isso não significa que o órgão aderente possa substituir sua própria avaliação da necessidade pelas escolhas feitas no processo originário. A licitação pode ser aproveitada; o planejamento próprio, não. É justamente dessa distinção que parte a análise da centralidade da fase preparatória desenvolvida na seção seguinte.

3 A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei nº 14.133/2021 promoveu alteração relevante na forma como deve ser compreendida a contratação pública. Se, historicamente, grande parte das atenções jurídicas e dos controles se concentrava na fase externa da licitação — especialmente na disputa, habilitação e julgamento das propostas —, a nova legislação conferiu maior protagonismo à fase preparatória. O resultado da contratação passa a depender, em grande medida, da qualidade das decisões tomadas antes da publicação do edital.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 traduz essa mudança ao estruturar a fase preparatória a partir da identificação da necessidade administrativa, da avaliação das alternativas disponíveis e da definição da solução adequada. A mudança trazida pela Lei 14.133/2021 foi de forma tão significativa que o planejamento passou a compor o rol de princípios do seu artigo 5°. Em livro dedicado ao tema, Juliano Heinen dispôs da seguinte forma:

> É uma das principais metas da Lei nº 14.133/21. Tanto que a fase interna das licitações foi objeto de intenso regramento, justamente para incentivar a programação dos contratos de fornecimento. A abertura de processo licitatório pressupõe a existência de prévio planejamento que vise a atender às necessidades da Administração. É determinante que a alta administração dos órgãos ou entes públicos assegure o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias. Sem contar que tais autoridades devem tentar promover eficiência, efetividade e eficácia. (HEINEN, 2024).

A passagem demonstra que a mudança não está simplesmente na criação de novos documentos, mas na tentativa de fazer com que a contratação seja construída antes de sua apresentação ao mercado. A lógica é relevante: primeiro se identifica o

problema a ser resolvido; somente depois se define a solução capaz de atendê-lo.

O planejamento, contudo, não deve ser confundido com simples produção de documentos. Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência ou Projeto Básico, análise de riscos e demais artefatos são instrumentos destinados a registrar um processo decisório que deve possuir coerência interna. A elaboração formal desses documentos não supre a ausência de diagnóstico adequado da necessidade, levantamento das alternativas ou justificativa efetiva da solução escolhida.

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (5. ed., 2023) segue essa mesma orientação ao apresentar a fase preparatória como sequência lógica e documentada de decisões. A Administração deve conhecer sua necessidade, avaliar soluções possíveis, dimensionar a demanda, estimar custos, identificar riscos e definir a estratégia de contratação antes de escolher o instrumento mediante o qual atenderá à necessidade pública.

A valorização do planejamento também ultrapassa os documentos preparatórios. A Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de definição de responsabilidades, segregação de funções e atuação de agentes com conhecimentos compatíveis com as atribuições desempenhadas. Planejar adequadamente obras, serviços especializados ou aquisições complexas exige que as decisões sejam produzidas por estruturas administrativas capazes de compreender tecnicamente o problema e acompanhar posteriormente a execução da solução escolhida. Planejamento, execução, fiscalização e gestão contratual passam, assim, a integrar uma mesma lógica de governança.

O Plano de Contratações Anual reforça esse modelo. No âmbito federal, o Decreto nº 10.947/2022 atribui ao PCA funções que vão além da organização interna das compras: racionalização das contratações, obtenção de ganhos de escala, alinhamento com o planejamento institucional e sinalização das demandas ao mercado. A própria Lei nº 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar demonstre, quando elaborado o plano, a compatibilidade da contratação pretendida com o planejamento anual, conforme art. 18, § 1º, II. O Enunciado CJF nº 41/2023 igualmente reforça a necessidade de justificar contratações que não tenham sido previamente inseridas no PCA.

Essa estrutura é particularmente relevante para a adesão à ata de registro de preços. A existência de uma ata válida não elimina o dever de planejamento do órgão

não participante. A adesão pode substituir a realização de uma nova disputa, mas não pode substituir a identificação da necessidade, o exame das alternativas e a demonstração de que a solução registrada é adequada à realidade específica do aderente.

Por isso, a eficiência decorrente da utilização de uma contratação já realizada por outro órgão deve ser compreendida em seus limites. A economia de atos procedimentais somente representa verdadeira eficiência quando antecedida de planejamento próprio. Se a Administração identifica primeiro uma ata e somente depois estrutura os documentos destinados a justificar sua utilização, o processo formal pode estar completo, mas a lógica do planejamento foi invertida.

A centralidade conferida pela Lei nº 14.133/2021 à fase preparatória conduz, portanto, a uma conclusão fundamental para este estudo: a adesão à ata deve ser consequência do planejamento da contratação, e não seu ponto de partida.

4 A ADESÃO À ATA COMO CONTRATAÇÃO CONSTRUÍDA DE TRÁS PARA FRENTE

A principal tensão entre a adesão à ata de registro de preços e a lógica instituída pela Lei nº 14.133/2021 surge quando a Administração deixa de partir da necessidade pública e passa a partir da existência de uma ata disponível. É esse fenômeno que se denomina, neste trabalho, contratação construída de trás para frente.

Na sequência ordinária, identifica-se a necessidade, examinam-se as alternativas e, somente após essa análise, escolhe-se a solução e a forma de contratação. Na utilização disfuncional da adesão, essa sequência pode ser invertida: localiza-se previamente determinada ata e, posteriormente, produzem-se justificativas de necessidade, compatibilidade e vantagem capazes de amparar sua utilização.

O problema não reside na adesão em si, expressamente admitida pela Lei nº 14.133/2021, mas na possibilidade de transformar um mecanismo de racionalização administrativa em substituto da fase preparatória. O planejamento elaborado pelo órgão gerenciador atende à realidade de quem estruturou a licitação originária. O órgão aderente possui demanda, escala, condições logísticas e contexto institucional próprios, que precisam ser examinados de forma autônoma.

Essa preocupação aparece de forma bastante clara na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Ao tratar da necessidade de instrução própria pelo não

participante, o Acórdão nº 2.630/2024 – Plenário registra:

> A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. (BRASIL, 2024).

O precedente atinge diretamente a questão discutida neste trabalho. Se a mera reprodução do planejamento originário não é suficiente, a adesão pressupõe uma nova reflexão administrativa. O planejamento produzido por outro órgão pode fornecer informações e permitir aproveitamento de atos, mas não substitui a construção autônoma da necessidade do aderente.

No Acórdão nº 8.151/2024 – 2ª Câmara, o TCU também reforçou a necessidade de comprovação da vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado em que a contratação efetivamente ocorrerá. As duas decisões convergem para a mesma premissa: não basta demonstrar que existe uma ata formalmente válida; é necessário demonstrar por que aquela ata constitui solução adequada para aquela necessidade concreta.

A própria dimensão territorial evidencia o problema. Appel, Bertaiolli e Koller (2025) observam que uma contratação realizada em determinada região não necessariamente reproduz as mesmas condições econômicas quando utilizada por órgão localizado em contexto distinto, pois logística, escala, fornecedores disponíveis e condições de mercado podem variar. A comparação de preços, nesse cenário, deve considerar a realidade do aderente, e não simplesmente reproduzir os elementos utilizados pelo órgão gerenciador.

O caso examinado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo envolvendo a aquisição de uniformes escolares pelo Município de Votorantim também ilustra os riscos de uma instrução insuficiente. A contratação por adesão foi submetida a controle diante de relevantes diferenças de preço e de fragilidades identificadas no procedimento. Mais importante do que as particularidades daquele processo é a advertência que dele se extrai: utilizar uma ata originada em contexto diverso sem reconstruir adequadamente a análise da necessidade e da vantajosidade pode comprometer a própria finalidade do instituto.

Na mesma direção, a Deliberação SEI nº 0005763/2025-11 do TCE-SP passou a exigir do órgão aderente justificativa formal de vantajosidade, comparação das alternativas disponíveis, compatibilidade com o planejamento anual e efetiva pesquisa

de preços. A orientação revela tendência de superação da ideia de que a adesão possa ser tratada como simples procedimento de aproveitamento de uma contratação realizada por terceiro.

Há, evidentemente, situações em que a adesão pode representar solução eficiente. Demandas objetivamente padronizadas, preços comprovadamente vantajosos, urgências administrativas legítimas ou oportunidades efetivamente compatíveis com a necessidade identificada podem justificar sua utilização. O ponto central é outro: a conclusão pela adesão deve decorrer da análise, e não a anteceder.

Assim, a adesão somente se harmoniza com a centralidade do planejamento quando o órgão não participante demonstra, em processo próprio, qual necessidade pretende atender, quais alternativas foram consideradas e por que a utilização daquela ata se apresenta adequada e vantajosa. Sem esse encadeamento, corre-se o risco de produzir uma contratação formalmente instruída, mas materialmente construída para justificar uma solução previamente escolhida.

5 LIMITES QUANTITATIVOS, MERCADO DE ATAS E RISCOS À GOVERNANÇA

A possibilidade de adesão por órgãos não participantes exige mecanismos de controle capazes de preservar a racionalidade do sistema de registro de preços. Mais do que verificar isoladamente o cumprimento de requisitos formais, a governança da adesão deve permitir compreender quem aderiu, em que quantidade, para qual finalidade e mediante qual demonstração de vantagem.

A Lei nº 14.133/2021 procurou estabelecer barreiras à expansão indiscriminada das atas. O art. 86, §§ 4º e 5º, limita as contratações realizadas por cada órgão não participante e o conjunto das adesões autorizadas. Não é necessário aprofundar, para os propósitos deste estudo, a evolução histórica desses percentuais. O dado relevante é que a existência dos limites demonstra preocupação legislativa em impedir que uma licitação concebida para determinada demanda seja ampliada indefinidamente por contratações posteriores.

A efetividade dessas regras, contudo, depende da qualidade das informações produzidas na própria licitação originária. A questão foi enfrentada diretamente pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.387/2026 – Plenário, cujo entendimento foi sintetizado nos seguintes termos:

> Em edital de registro de preços que não indique a estimativa dos quantitativos a serem contratados, é irregular a previsão de adesão de órgãos não participantes (caronas), por contrariar os arts. 82, § 4º, e 86, §§ 4º e 5º, da

Lei 14.133/2021. (BRASIL, 2026).

O entendimento aproxima diretamente o controle quantitativo do planejamento da contratação. Sem dimensionamento inicial confiável, perde-se o parâmetro necessário para controlar adequadamente a expansão posterior da ata. Os limites previstos na lei somente possuem utilidade real se a base utilizada para calculá-los tiver sido construída a partir de quantitativos efetivamente estimados e justificados.

A dificuldade não é apenas normativa, mas também informacional. A governança do sistema exige rastreabilidade das adesões, atualização dos quantitativos utilizados e possibilidade de controle pelos órgãos gerenciadores, aderentes e instituições de fiscalização. No Acórdão nº 53/2025 – Plenário, ao avaliar a maturidade da implementação da Lei nº 14.133/2021, o TCU identificou inconsistências relevantes nos registros realizados no Portal Nacional de Contratações Públicas. No campo específico das atas, a ausência de informações suficientemente integradas sobre as contratações realizadas por órgãos não participantes dificulta a visualização global de sua utilização.

Esse déficit de informação ultrapassa a simples fiscalização de percentuais. Sem dados integrados, torna-se mais difícil verificar padrões de utilização, repetição de contratações, concentração em determinados fornecedores e, principalmente, se a adesão está sendo empregada como instrumento pontual de racionalização ou como estratégia ordinária de contratação.

É nesse contexto que deve ser compreendida a existência de serviços e plataformas destinados à divulgação e intermediação de atas disponíveis para adesão. A existência desse mercado não representa, por si só, ilicitude. Ela demonstra, entretanto, que a ata possui valor econômico para o fornecedor para além da demanda originalmente licitada, pois cada nova adesão representa possibilidade adicional de contratação sem nova disputa.

A questão relevante, portanto, não é censurar a atividade comercial associada às atas, mas reconhecer que ela produz incentivos que precisam ser equilibrados por mecanismos públicos de governança. Quanto maior o interesse econômico na expansão das adesões, maior deve ser a capacidade administrativa de assegurar que a decisão de aderir continue partindo da necessidade pública e não da oferta de uma ata previamente disponível.

Esse fenômeno também se relaciona com situações em que atas são estruturadas com quantitativos superiores às necessidades efetivamente

identificadas, circunstância que amplia o espaço disponível para contratações posteriores. Quanto maior o quantitativo registrado na origem, maior será também, em termos absolutos, a possibilidade de utilização por órgãos não participantes. O controle quantitativo, portanto, possui ligação direta com a qualidade do planejamento originário.

A governança adequada passa, assim, menos pela criação de novas formalidades e mais pela qualidade da informação e da motivação. O órgão aderente deve demonstrar que sua necessidade foi identificada de forma independente, que a solução registrada lhe é efetivamente adequada, que o preço permanece compatível com sua realidade e que a decisão pela adesão decorre da comparação com alternativas razoavelmente disponíveis.

Esse controle também precisa ser compartilhado. Ao órgão gerenciador cabe preservar a integridade da ata e controlar sua utilização; ao aderente compete realizar planejamento próprio e motivar sua escolha; e aos sistemas públicos de informação deve caber a consolidação transparente das adesões realizadas. A fragmentação dessas responsabilidades sem mecanismos adequados de comunicação reduz a capacidade de fiscalização e enfraquece a própria governança instituída pela Lei nº 14.133/2021.

Por essa razão, a resposta aos riscos da adesão não está necessariamente em sua proibição. O instituto pode contribuir para a eficiência administrativa quando empregado de forma criteriosa. O problema surge quando a facilidade procedimental substitui a investigação sobre a necessidade e a solução mais adequada.

A utilização legítima da adesão exige, portanto, planejamento autônomo, motivação qualificada, informação rastreável e controle efetivo. Esses elementos permitem compatibilizar a racionalização proporcionada pelo sistema de registro de preços com o modelo de governança que orienta a Lei nº 14.133/2021 e impedem que a simplificação procedimental se converta em simples atalho ao planejamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adesão à ata de registro de preços apresenta dupla face. De um lado, constitui mecanismo juridicamente admitido e potencialmente eficiente, capaz de evitar repetição desnecessária de procedimentos, reduzir custos administrativos e conferir celeridade a determinadas contratações. De outro, pode transformar-se em atalho disfuncional quando utilizada como substituto do planejamento próprio do órgão

contratante.

A análise desenvolvida permite concluir que o problema não está apenas na existência do instituto, mas em sua utilização ordinária, pouco motivada e insuficientemente controlada. A adesão não pode servir para inverter a lógica da contratação pública, fazendo com que a Administração parta de uma ata disponível para depois construir a justificativa da necessidade. A contratação deve continuar nascendo da necessidade pública, e não da oportunidade comercial representada por uma ata já formalizada.

Verificou-se, também, que os limites quantitativos previstos na legislação somente serão efetivos se acompanhados de mecanismos adequados de rastreabilidade, transparência e responsabilização. Sem controle integrado das adesões, os percentuais legais podem perder eficácia prática, criando brechas para extrapolação de limites, redução indireta da competitividade e formação de mercado de atas — fenômeno que subverte o próprio fundamento do sistema de registro de preços.

Dessa forma, a adesão deve ser compreendida como medida excepcional, condicionada à demonstração concreta de vantagem, compatibilidade do objeto, adequação dos quantitativos, pesquisa de preços atualizada e motivação qualificada. O órgão aderente deve assumir responsabilidade ativa pela instrução do processo, não podendo simplesmente se apoiar no planejamento realizado por outro órgão em contexto fático diverso.

A pesquisa desenvolvida ao longo deste artigo permite sintetizar, em quatro eixos, o suporte doutrinário e jurisprudencial que fundamenta a tese da natureza excepcional da adesão. No plano doutrinário, a natureza excepcional do instituto encontra respaldo em Niebuhr (2024) e Justen Filho (2023), para quem a admissão do “carona” é solução legal controversa e sujeita a críticas, bem como em Sarquis (2026), que qualifica a adesão como ato complexo dependente de múltiplas manifestações de vontade — e não como mera formalidade documental.

No plano jurisprudencial, o risco da contratação construída de trás para frente é confirmado pelos Acórdãos do TCU nº 2.630/2024, nº 8.151/2024 e nº 1.387/2026, que exigem detalhamento próprio da necessidade, pesquisa de mercado independente e estimativa prévia de quantitativos, e pelo caso concreto do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em Votorantim, no qual a ausência dessas cautelas resultou em suspensão de pagamento por indício de sobrepreço.

Por fim, o fenômeno do mercado de atas — evidenciado pela existência de plataformas comerciais dedicadas à intermediação de atas — e a fundamentação da teoria econômica dos leilões convergem para demonstrar que a multiplicação de adesões sem nova disputa representa custo de oportunidade em termos de competitividade, ainda que não configure, por si só, ilicitude.

Em relação ao debate doutrinário existente, este artigo não pretende inaugurar crítica inédita ao instituto da adesão — a controvérsia doutrinária já era conhecida, como reconhece a própria Niebuhr (2024). A contribuição pretendida está, antes, na articulação sistemática entre três planos normalmente tratados de forma isolada pela literatura: o plano do planejamento (fase preparatória, Estudo Técnico Preliminar e Plano de Contratações Anual), o plano do controle quantitativo (limites legais e sua efetividade prática) e o plano da competitividade (concentração de fornecedores e mercado de atas). Ao unir esses três planos sob a categoria da “contratação construída de trás para frente”, o artigo oferece chave de leitura que permite compreender por que a adesão, mesmo quando formalmente regular, pode substituir — em vez de complementar — o planejamento próprio do órgão aderente, e propõe que o critério decisivo para aferir a legitimidade da adesão não é a mera existência de ata válida, mas a demonstração de que a necessidade foi identificada e documentada de forma autônoma, antes e independentemente da oportunidade comercial representada pela ata.

Conclui-se, portanto, que a compatibilização da adesão à ata com a Lei nº 14.133/2021 exige governança reforçada. A eficiência administrativa não pode ser confundida com encurtamento acrítico do procedimento. Quando desprovida de planejamento, rastreabilidade e controle, a adesão deixa de ser instrumento de racionalização e passa a representar risco à competitividade, à transparência e ao interesse público — contradizendo, em última análise, os próprios princípios que a Lei nº 14.133/2021 veio reafirmar.

REFERÊNCIAS

APPEL, Vinicius; BERTAIOLLI, Marco Aurélio; KOLLER, Robert Werner. Ata de registro de preços: até onde vai a “carona” permitida pela legislação? **Consultor Jurídico**, 21 mar. 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/ata-de-registro-de-precos-ate-onde-vai-a-carona-permitida-pela-legislacao/. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 jan. 2013. (Revogado pelo Decreto nº 11.462/2023).

BRASIL. Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o Plano de Contratações Anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 31 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. extra, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF: TCU, 23 maio 2012. Disponível em: https://pesquisa.tcu.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.630/2024 – Plenário**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF: TCU, 4 dez. 2024. Disponível em: https://pesquisa.tcu.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 8.151/2024 – 2ª Câmara**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Processo nº 003.879/2021-6. Brasília, DF: TCU, 26 nov. 2024. Disponível em: https://pesquisa.tcu.gov.br. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 53/2025 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 027.907/2022-8. Brasília, DF: TCU, 22 jan. 2025. Disponível em: https://pesquisa.tcu.gov.br. Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.387/2026 – Plenário**. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: TCU, 27 maio 2026. Disponível em: https://pesquisa.tcu.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos**: orientações e

jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2023.

BULOW, Jeremy; KLEMPERER, Paul. Auctions versus negotiations. **The American Economic Review**, v. 86, n. 1, p. 180-194, 1996.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/21. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2023.

JUSTEN NETO, Marçal. A fase preparatória do processo de licitação da Lei 14.133/2021. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 173, jul. 2021. Disponível em: https://justen.com.br/artigo_pdf/a-fase-preparatoria-do-processo-de-licitacao-da-lei-14-133-2021/. Acesso em: 13 ago. 2026.

MERCADO DAS ATAS. **Consulte atas de registro de preços online**. [S. l.: s. n.], [20--]. Disponível em: https://mercadodasatas.com.br/. Acesso em: 15 ago. 2026.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NIEBUHR, Karlin Olbertz. Adesão em Ata de Registro de Preços municipal (“carona”). **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 205, mar. 2024. Disponível em: https://justen.com.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

REGISTRO DE PREÇOS. **Site pioneiro na intermediação de negócios através de atas de registro de preços**. [S. l.: s. n.], [20--]. Disponível em: https://www.registrodeprecos.com.br/. Acesso em: 15 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Deliberação SEI nº 0005763/2025-11. Dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços e a adesão de órgãos e entidades não participantes. **Diário Oficial Eletrônico**, São Paulo, 8 jul. 2026. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo CPC-M-06-MAB-000-TC-014435.989.25. Relator: Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli. São Paulo: TCE-SP, 3 set. 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br. Acesso em: 15 ago. 2026.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **As naturezas jurídicas do Registro de Preços e da Carona e suas consequências práticas**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2026. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-naturezas-juridicas-registro-precos-e-carona-e-suas-consequencias-praticas. Acesso em: 13 ago. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Sistema de Registro de Preços**: breve histórico sobre sua evolução normativa. [S. l.: s. n.], 2026. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-breve-historico-sobre-sua-evolucao-normativa/. Acesso em: 13 ago. 2026.