

A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS NA LEI Nº. 14.133/21: Entre os Limites Legais e os Gaps Econômicos para Fornecedores Governamentais.

Andryu Antônio Lemos da Silva Júnior¹

Introdução

A promulgação da Lei nº. 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), representa um marco na modernização das compras públicas no Brasil. Entre as inovações e aprimoramentos trazidos pela legislação, o Sistema de Registro de Preços (SRP) continua sendo um dos procedimentos auxiliares de maior relevância, especialmente, no que tange a sua flexibilidade e seu potencial de otimização.

No cerne desse procedimento auxiliar, encontra-se a Ata de Registro de Preços (ARP) e a possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes, popularmente conhecida como "carona". Embora a adesão seja uma ferramenta poderosa para a eficiência administrativa e para o alcance de economias de escala, ela não está isenta de desafios e, historicamente, gerou debates intensos sobre seu uso adequado. A NLLC, juntamente com o Decreto Federal nº. 11.462/2023, buscou estabelecer limites mais claros e formalidades rigorosas para o instituto, transformando-o de um "atalho" em um mecanismo excepcional e estratégico.

O presente artigo tem como objetivo analisar os requisitos legais e formais para a adesão à ARP sob a ótica da NLLC e do Decreto regulamentador; examinar a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e; crucialmente, discorrer sobre os potenciais ganhos econômicos e as cautelas que os fornecedores governamentais devem observar para alavancar seus negócios por meio desse instituto.

¹ Advogado e Consultor, Professor de diversos cursos de capacitação, especialista em Planejamento e Gestão Pública, especialista em Licitações e Contratos Administrativos, especialista em Penal e Processo penal. Mestrando em Administração Pública. Assessor Especial no Município do Jaboatão dos Guararapes, Presidente do Conselho Administrativo da Empresa Municipal de Iluminação Pública do Jaboatão dos Guararapes.

1. O Procedimento Auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP) na Lei nº. 14.133/21: conceito, características e aplicação prática.

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um dos pilares para a otimização das contratações públicas, concebido como um procedimento auxiliar que confere agilidade, previsibilidade e eficiência à atuação da Administração Pública. Diferentemente de uma licitação tradicional, que visa à realização de contratação imediata e específica, o SRP tem como finalidade a pré-qualificação de fornecedores e o registro formal de preços e condições de fornecimento para futuras e eventuais contratações.²

O Decreto nº. 11.462/2023, que regulamenta os artigos 82 a 86 da Lei nº. 14.133/2021, define o SRP como um "conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras, à aquisição e à locação de bens para contratações futuras".³

O produto final do SRP é a Ata de Registro de Preços (ARP), que é definida pela doutrina como um "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para uma futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas".⁴

O SRP não é uma modalidade de licitação, mas um procedimento que instrumentaliza e complementa as modalidades licitatórias (pregão ou concorrência) ou mesmo a contratação direta. Deve ser tido como uma ferramenta de gestão, para realização das suas futuras contratações inerentes à execução das Políticas Públicas.

A existência de preços registrados na ARP implica em um compromisso de fornecimento por parte do fornecedor, mas não obriga a Administração a contratar. Isso confere flexibilidade à gestão pública, que pode realizar licitações específicas se a situação se mostrar

² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

³ BRASIL. **Decreto nº 11.462**, de 31 de março de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o Sistema de Registro de Preços. Brasília, DF, 2023.

⁴ BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentada, artigo por artigo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

mais vantajosa, desde que devidamente justificado. Nesse sentido, o artigo 21 do Decreto Federal nº. 11.462/23⁵ dispõe:

Art. 21. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente justificada.

O sistema permite agrupar demandas de diversos órgãos e entidades em uma única licitação, o que amplia o poder de barganha da Administração, atraindo propostas mais competitivas e gerando economias substanciais. Como é salientado por Ronny Charles L. Torres, ele "reduz os custos burocráticos associados à realização de múltiplos certames, gerando economia de escala e ampliando potencialmente o poder de barganha da Administração".⁶

Essa é uma das principais características do SRP. O referido procedimento auxiliar permite que uma única licitação reúna pretensões contratuais de vários órgãos públicos, o que não apenas amplia o objeto da licitação, mas também reduz os custos burocráticos associados à realização de múltiplos certames, gerando economia de escala e ampliando potencialmente o poder de barganha da Administração.

Uma vez estabelecida a ARP, as contratações subsequentes tornam-se mais ágeis, pois eliminam a necessidade de iniciar um novo processo licitatório para cada demanda, respeitando os preços e condições previamente estabelecidos.

O SRP pode ser utilizado para a contratação de bens, serviços (inclusive os remunerados por unidade de medida, como horas de serviço ou postos de trabalho) e, sob condições específicas, até mesmo obras e serviços de engenharia padronizados e sem complexidade técnica.

⁵ BRASIL. **Decreto nº 11.462**, de 31 de março de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o Sistema de Registro de Preços. Brasília, DF, 2023.

⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

O Art. 3º do Decreto nº. 11.462/2023 elenca as situações em que o SRP pode ser adotado pela Administração, destacando sua aplicação em cenários de demandas recorrentes ou incertas:

- I. **Contratações Permanentes ou Frequentes:** Ideal para objetos com características que demandam aquisições ou contratações contínuas ao longo do tempo.
- II. **Entregas Parceladas ou Serviços por Unidade de Medida:** Conveniente para bens adquiridos em lotes ou serviços cuja remuneração é atrelada à produção (horas, postos de trabalho).
- III. **Atendimento a Múltiplos Órgãos/Entidades:** Permite centralizar a demanda de diversas unidades administrativas, seja em compras centralizadas ou para adesão posterior.
- IV. **Execução Descentralizada de Programas/Projetos Federais:** Facilita a aquisição de bens e serviços necessários a iniciativas federais executadas por diferentes entes.
- V. **Quantitativo Indefinido:** Quando a natureza do objeto impede a definição prévia da quantidade exata a ser demandada, o SRP oferece flexibilidade para atender à demanda à medida que ela surge.

Os principais atores envolvidos no SRP são o **órgão ou entidade gerenciadora** (responsável pela condução do processo e gerenciamento da ARP), o **órgão ou entidade participante** (que integra a licitação inicial e a ARP), e o **órgão ou entidade não participante** (que pode aderir à ARP posteriormente, a popular "carona").

Em síntese, o SRP, sob a égide da NLLC e seu decreto regulamentador, se consolida como uma ferramenta essencial de planejamento e gestão que, ao formalizar preços e condições de forma prévia, potencializa a eficiência, a economia e a agilidade nas contratações públicas, ao mesmo tempo em que demanda rigoroso cumprimento das normas para garantir sua legitimidade e vantajosidade.

2. A Adesão à Ata de Registro de Preços na Lei nº. 14.133/21: Conceito, Requisitos Legais e Cautelas Necessárias.

A adesão à ARP, ou "carona", refere-se à possibilidade de órgãos e entidades da Administração Pública que não participaram do processo licitatório original utilizarem os preços e condições registrados em uma ARP de outro órgão. Trata-se de uma prerrogativa que visa otimizar recursos e acelerar contratações, mas que, na NLLC e no Decreto Federal nº.

11.462/2023, ganhou contornos mais delimitados para evitar abusos e garantir a estrita observância aos princípios da Administração Pública.

Conforme o Art. 31 do Decreto nº. 11.462/2023, a adesão à ARP por órgãos não participantes requer a observância de requisitos cruciais:

- ✓ **Justificativa da Vantagem:** O órgão aderente deve apresentar uma justificativa clara da vantagem da adesão, que pode incluir situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- ✓ **Compatibilidade de Valores com o Mercado:** É indispensável demonstrar que os valores registrados na ARP são compatíveis com os preços praticados no mercado, nos termos do Art. 23 da Lei nº. 14.133/2021;
- ✓ **Consulta e Aceitação Prévia:** A adesão depende da consulta e aceitação prévia tanto do órgão ou entidade gerenciadora da ARP quanto do fornecedor registrado. A autorização do gerenciador só ocorre após a aceitação do fornecedor;
- ✓ **Prazo para Contratação:** Após a autorização, o órgão não participante tem até 90 (noventa) dias para efetivar a aquisição ou contratação, respeitando o prazo de vigência da ata, com possibilidade de prorrogação excepcional.

Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até 90 (noventa) dias, observado o prazo de vigência da ata. O referido prazo previsto poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

Além dos requisitos mencionados anteriormente, tanto a Lei nº. 14.133/21, quanto Decreto nº. 11.462/2023 impõe limites quantitativos rigorosos para as adesões, previstos em seu Art. 32:

- ✓ As aquisições adicionais por órgão ou entidade não poderão exceder 50% dos quantitativos registrados na ARP para o órgão gerenciador e participantes.
- ✓ O quantitativo total decorrente de todas as adesões não poderá exceder o dobro do quantitativo de cada item registrado na ARP, independentemente do número de órgãos aderentes.

Há exceções para aquisição emergencial de medicamentos e materiais médico-hospitalares (para ARPs gerenciadas pelo Ministério da Saúde) e para transferências voluntárias para programas ou projetos federais descentralizados, onde o limite total de adesões não se aplica.

É fundamental compreender que, como ressaltado pela doutrina e jurisprudência os órgãos de controle, a adesão à ARP é uma *medida excepcional*, não um mecanismo ordinário de contratação, e exige justificativa baseada em interesse público imediato e vantajoso.

3. Do Posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) e as Cautelas Essenciais

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem sido um baluarte na fiscalização do uso da adesão, buscando coibir práticas que desvirtuem sua finalidade. A jurisprudência do TCU, como evidenciado no Acórdão nº 2.630/2024⁷ (Plenário), enfatiza a necessidade de motivação expressa para a adesão:

A adesão à ata deve ser justificada com a compatibilidade do objeto e as necessidades do órgão, é claramente afirmado que a adesão sem a comprovação da compatibilidade do objeto registrado com as reais necessidades da entidade aderente e sem o detalhamento das necessidades é dissonante com a jurisprudência.

Nesse mesmo sentido o TCU, em representação, julgou que:

A adesão à ata de registro de preços sem a motivação expressa da comprovação da compatibilidade do objeto registrado às reais necessidades da entidade e sem o detalhamento das necessidades que pretendia suprir por meio do contrato está em dissonância com a jurisprudência do Tribunal.

Adicionalmente, o Tribunal exige que a **vantajosidade econômica** da adesão seja demonstrada mediante o confronto dos preços unitários da ARP com referenciais válidos de mercado, obtidos em conformidade com o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e o Art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME 65/2021⁸.

⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2.630/2024 – Plenário. Brasília, DF, 2024.

⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, DF, 2021.

O Tribunal destacou também que a comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

Essas exigências do TCU são cruciais para assegurar que a adesão não seja um mero "atalho institucional" para contornar o planejamento e o processo licitatório, prática que, levou ao surgimento da "indústria da carona" no passado. A NLLC busca enfrentar esse cenário, enfatizando a governança, a limitação das adesões e a responsabilização dos envolvidos.

Para tanto, é indispensável que a adesão seja submetida a controle jurídico prévio (Art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021), fundamentada em estudo técnico próprio que demonstre a real necessidade do órgão ou entidade, sem se limitar à mera replicação do termo de referência do órgão gerenciador. A rastreabilidade e publicidade do processo no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) também é um ponto de controle fundamental para garantir a lisura de todo o procedimento.

4. Potencial Econômico e Estratégias para Fornecedores Governamentais

Para os fornecedores que atuam no mercado governamental, a ARP e a adesão representam um campo fértil de oportunidades, mas que exige estratégia e diligência.

A principal vantagem é o potencial de aumento significativo nas vendas. Uma ARP bem-sucedida pode gerar demanda não apenas do órgão gerenciador e participantes, mas também de múltiplos órgãos aderentes. A possibilidade de adesão funciona como um input econômico, influenciando diretamente a precificação dos licitantes, que projetam essa ampliação de demanda ao formular suas propostas.

Nesse sentido, diante da regra prevista no § 5º do artigo 86 da Lei nº. 14.133/2021, que admite a adesão de até o “dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços”, em uma licitação para aquisição de determinado bem, na qual este quantitativo era de 1000 unidades, o licitante é induzido a projetar a ampliação da demanda (que pode totalizar até 3000 unidades, com o acréscimo da adesão), reduzindo o preço de sua proposta a um patamar inferior ao eventualmente apresentado se não fosse possível a venda a órgãos não participantes.

A **economia de escala**, também é um grande gap de oportunidade para os fornecedores governamentais que celebram com a Administração Pública ARP's. Transacionar volumes maiores, permite aos fornecedores otimizar seus custos de produção, logística e aquisição de insumos, resultando em margens de lucro potencialmente maiores.

A redução de custos transacionais deve ser aferida por parte dos fornecedores no momento de elaboração das propostas. Uma vez registrado em uma ARP, o fornecedor reduz a necessidade de participar de múltiplas licitações para o mesmo objeto, economizando tempo e recursos dedicados à prospecção de novos negócios com a Administração Pública.

A precificação deve levar em conta o potencial de demanda adicional via adesão. Propostas mais agressivas podem ser justificadas pela expectativa de volumes maiores, mas é fundamental que a margem de lucro seja mantida em um cenário de demanda ampliada.

Antes de licitar, o fornecedor deve analisar meticulosamente as condições do edital, especialmente as cláusulas que tratam da adesão. Entender os limites quantitativos, as regras de gerenciamento da ata e a possibilidade de recusa do gerenciador é crucial.

A capacidade operacional e econômica deve ser um ponto de bastante atenção dos fornecedores, para que durante a vigência e execução da ARP, todas as demandas possam ser atendidas de maneira satisfatória, mesmo diante de uma potencial ampliação, evitando falhas contratuais que possam comprometer a idoneidade da empresa e ocasionar a responsabilização da empresa.

A anuência por parte da empresa detentora da ARP, em relação à adesão é discricionária. No entanto, é importante que essa decisão seja pautada em critérios objetivos e razoáveis, como capacidade de atendimento, rentabilidade e viabilidade logística. Negativas arbitrárias podem gerar atritos, mas aceitar uma demanda inviável pode ser ainda pior.

Conclusão

A adesão à Ata de Registro de Preços, sob a égide da Lei nº. 14.133/2021 e do Decreto Federal nº. 11.462/2023, deixou de ser uma zona cinzenta para se tornar um mecanismo com contornos bem definidos. Longe de ser um "atalho indiscriminado", exige um rigoroso cumprimento de requisitos legais e formais, com destaque para a justificativa da necessidade, a comprovação da vantajosidade econômica e o respeito aos limites quantitativos.

O Tribunal de Contas da União, em sua consolidada jurisprudência, reforça a importância da transparência, do planejamento e da compatibilidade entre o objeto da ARP e as reais necessidades do órgão aderente.

Para os fornecedores governamentais, essa nova realidade representa tanto um desafio quanto uma oportunidade sem precedentes. Ao compreenderem a fundo os mecanismos legais, as expectativas dos órgãos de controle e o real potencial de ampliação de demanda, esses agentes podem estrategicamente precificar seus produtos e serviços, otimizar suas operações e, de fato, alavancar seus lucros de maneira sustentável e em conformidade com as regras.

A adesão à ARP, quando utilizada com diligência e inteligência, materializa o objetivo da NLLC de promover contratações públicas mais eficientes, transparentes e vantajosas para todos os envolvidos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 11.462**, de 31 de março de 2023. Regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o Sistema de Registro de Preços. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Ministério da Economia. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65**, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**. Sobre o PNCP (art. 174 da Lei 14.133/2021). Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2.630/2024 – Plenário**. Brasília, DF, 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Sistema de Registro de Preços – guia temático** (limites de adesão). Brasília, DF, s/d.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo: comentada, artigo por artigo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

OLIVEIRA, Rafael **Sérgio Lima de**; FORTINI, Cristiana; CAMARÃO, Tatiana.
Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum,
2025. (v. 1 e v. 2).

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 16. ed.
Salvador: JusPodivm, 2025.