



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

<http://www.zenite.blog.br> @zenitenews /zeniteinformacao /zeniteinformacao
 /zeniteinformacao

NOVA LEI, VELHOS ATALHOS: OS RISCOS DA ADESÃO INDISCRIMINADA ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Data Maio de 2025

Autores Edcarlos Alves Lima

NOVA LEI, VELHOS ATALHOS: OS RISCOS DA ADESÃO INDISCRIMINADA ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Ainda que seja legal, a prática desafia os princípios de planejamento e controle na Lei de Licitações.

EDCARLOS ALVES LIMA

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2022), onde também possui o título de especialista em Direito Tributário (2012). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2013). L.L.M. em direito municipal da Católica Business School (UNICAP). Coordenador pedagógico e Professor do curso de direito das Faculdades Integradas Rio Branco Granja Vianna. Procurador-Chefe do Departamento de Consultoria Jurídica em Licitações, Contratos e Ajustes Congêneres, da Procuradoria Geral do Município de Cotia. Autor de artigos jurídicos, de capítulos de livros e autor do livro Inovação e Contratações Públicas Inteligentes, pela editora Fórum. Instrutor e palestrante na área de licitações e contratos. Parecerista da Revista da Defensoria Pública da União (DPU)

A Lei nº 14.133/2021, ao reformular o regime jurídico das contratações públicas no Brasil, buscou consolidar um modelo mais racional, planejado e transparente. No entanto, certos institutos herdados da legislação anterior ainda enfrentam desafios de conformidade prática — entre eles, a adesão tardia às atas de registro de preços (ARPs), popularmente conhecida como “carona”.

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a adesão a atas tornou-se, em muitos casos, um atalho institucional para contornar os deveres de planejamento e o próprio processo licitatório.

A jurisprudência de alguns órgãos de controle,^[1] somada à ausência de limites normativos objetivos, contribuiu para o surgimento da chamada “indústria da carona”: contratações replicadas em larga escala, privilegiando um único fornecedor, sem vinculação direta com a necessidade real, o estudo técnico ou a realidade orçamentária do órgão aderente — especialmente nas esferas municipais.

A nova lei buscou enfrentar esse cenário. Nos artigos 82 a 86, foi estabelecido um marco regulatório mais detalhado para o Sistema de Registro de Preços (SRP), com ênfase na governança, na limitação das adesões e na responsabilização dos envolvidos. Ainda assim, observa-se a permanência de práticas herdadas, que ignoram os avanços legais e tensionam os princípios de eficiência, economicidade e planejamento que permeiam o novo regime.

Esse contexto certamente motivou a recente Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025, publicada por entidades como a Atricon, o IRB, o CNPTC e a Audicon. A Nota propõe diretrizes concretas para que os Tribunais de Contas intensifiquem a fiscalização das adesões a ARPAs, reconhecendo o risco sistêmico que a prática indiscriminada e descontrolada ainda representa.

O documento ainda explicita a necessidade de instrução robusta, controle de limites quantitativos, justificativa de vantajosidade e ampla transparência no uso da “carona”.

É preciso destacar que a adesão, no modelo da nova lei, **não é mecanismo ordinário de contratação**, mas medida excepcional, a ser justificada com base em interesse público imediato e vantajoso. O artigo 86, por exemplo, determina que a adesão depende de previsão expressa no edital ou na ata, consulta ao órgão gerenciador e ao fornecedor, além do respeito a limites quantitativos rígidos, sob pena de burla ao certame original e comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Contudo, a experiência revela que a mudança normativa, por si só, **não é suficiente para reverter culturas institucionais consolidadas**. Muitos agentes públicos continuam a ver na “carona” um expediente prático para suprir demandas emergenciais ou contornar o processo burocrático da licitação. Isso compromete o sentido do planejamento — pilar essencial da nova lei — e tende a mascarar o descontrole orçamentário, a padronização forçada de objetos e a ausência de vínculo com a real necessidade do órgão aderente.

A Nota Recomendatória nº 01/2025 é, portanto, uma iniciativa relevante, mas que precisa ser acompanhada de medidas concretas em todas as linhas de defesa previstas na nova lei.

A adesão deve ser submetida a **controle jurídico prévio**, em conformidade com o que preconiza o artigo 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021, e fundamentada em **estudo técnico próprio em que se demonstre a real necessidade do órgão ou entidade**, não se bastando pela simples replicação do termo de referência do órgão gerenciador.

É igualmente indispensável garantir a rastreabilidade de tal processo no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, com indicação clara de que se trata de adesão a ARP, conforme sugerido na própria nota.

Urge ainda discutir a criação de **mecanismos tecnológicos de controle nacional das adesões**, que permitam ao gestor público e aos órgãos de controle identificar o histórico da ata, os quantitativos consumidos, as solicitações pendentes e o impacto orçamentário das adesões.

Conclui-se, portanto, que a adesão a atas de registro de preços, embora prevista como exceção dentro de um sistema estruturado de governança contratual, ainda se presta, na prática, a servir como um atalho institucional para suprir deficiências de planejamento, seja na esfera orçamentária ou de contratações em si.

A resposta normativa da Lei nº 14.133/2021 e as diretrizes propostas por entidades de controle são avanços significativos, mas insuficientes se não acompanhados de mudança de postura por parte dos gestores públicos.

É necessário reafirmar que a contratação pública eficiente não se faz com soluções genéricas e replicáveis sem critério — e que o velho costume da “carona fácil”, se mantido, seguirá colocando em risco os pilares da nova legislação.

Afinal, enquanto persistirem práticas herdadas do passado, a nova lei seguirá enfrentando velhos atalhos que mais atraem problemas do que solução efetiva aos problemas do cotidiano administrativo.

[1] A exemplo do TCU, que, impondo certas condições, entendia ser possível a adesão a Ata de Registro de Preços por órgão ou entidade não participante do SRP (por todos, vide Acórdão nº 1.202/2014 – Plenário. Em sentido contrário, o TCE/SP pacificou o seu entendimento pela vedação à figura do “carona”, excetuadas hipótese admitidas em lei federal (vide Súmula nº 33).

Como citar este texto:

LIMA, Edcarlos Alves. Nova lei, velhos atalhos: os riscos da adesão indiscriminada às atas de registro de preços. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 02 mai. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.