



ZÊNITE FÁCIL IA

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

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

A ILUSÃO DA EFICIÊNCIA NA “CARONA” NO SRP: PLANEJAMENTO COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE DA ADESÃO

Data	Março de 2026
Autores	Edcarlos Alves Lima

A ILUSÃO DA EFICIÊNCIA NA “CARONA” NO SRP: PLANEJAMENTO COMO CONDIÇÃO DE VALIDADE DA ADESÃO

Por que a adesão à ata de registro de preços exige não apenas vontade administrativa, mas compatibilidade epistêmica

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.

O Sistema de Registro de Preços (SRP), frequentemente utilizado como o “atalho” da eficiência administrativa, é uma ferramenta que promete agilidade e desburocratização nas contratações públicas.

No entanto, a prática da adesão por órgãos não participantes – a popular “carona” – tem sido desvirtuada por uma visão puramente burocrática. A crença de que a existência de uma ata de registro de preços (ARP) vigente e da mera concordância do fornecedor esgotam o dever de motivação do gestor é um equívoco.

Sob a égide da Lei nº 14.133/2021, essa visão não é apenas incompleta, mas juridicamente insustentável, além de representar um risco crescente para a administração pública.

Como já defendido em outra oportunidade, ao tratar da imprescindibilidade da prévia realização do procedimento de intenção de registro de preços (IRP) – sem o qual não há

carona legítima -,^[1] a validade da adesão está intrinsecamente ligada à qualidade do planejamento.

Essa perspectiva simplista ignora a complexidade inerente ao processo de contratação e os princípios que regem a boa gestão pública. A “carona” não pode ser um salvo-conduto para a ausência de planejamento próprio, convertendo-se em um atalho para a ineficiência e a insegurança jurídica.

Para compreender adequadamente o instituto, é preciso reconhecer que a adesão não é um ato administrativo isolado, mas dependente – ou mesmo acessório -, cuja validade está diretamente vinculada à higidez do planejamento realizado pelo órgão gerenciador.

Neste contexto, se o planejamento original é lacônico, genérico ou carece de estudos técnicos preliminares (ETP) robustos, a racionalidade que deveria ser transferida ao aderente simplesmente não existe. Como em uma cadeia de transmissão, se a fonte está comprometida, o produto final (a contratação por adesão) padece de um vício de motivação por derivação.

O planejamento, que já se apresentava como uma exigência constitucional dirigida a todo gestor público, foi elevado pela Lei nº 14.133/2021 ao status de verdadeiro filtro de validade das contratações públicas.

Entre os instrumentos que concretizam esse dever, destaca-se o estudo técnico preliminar (ETP), responsável por identificar o problema a ser resolvido e, a partir de análise de mercado, indicar a solução mais adequada.

Nesse sentido, a economia de tempo proporcionada pela “carona” não pode significar dispensa do dever de planejar, mas, ao contrário, impõe o dever de verificar a qualidade do planejamento alheio.

A inovação necessária ao debate reside na distinção entre compatibilidade material e compatibilidade epistêmica, esta entendida como a adequação do conhecimento técnico que fundamentou a contratação original à realidade do órgão aderente.

A compatibilidade material consiste na verificação objetiva de que o objeto da ata atende à necessidade do órgão. Já a compatibilidade epistêmica impõe ao aderente o dever de avaliar se o órgão gerenciador produziu conhecimento técnico suficiente para justificar a escolha realizada e, sobretudo, se esse conhecimento é aplicável à sua própria realidade.

Na prática, essa distorção é evidente quando uma pequena prefeitura adere a uma ata voltada a soluções tecnológicas complexas desenvolvidas para grandes centros urbanos. Embora haja compatibilidade material, pois ambas necessitam de soluções tecnológicas, verifica-se profunda incompatibilidade epistêmica: a racionalidade do planejamento original, concebida para estruturas complexas, revela-se inadequada à realidade local. O resultado é a importação de soluções superdimensionadas, que não correspondem às reais necessidades do ente aderente.

Assim, não basta que o objeto seja formalmente idêntico. É imprescindível que a razão de decidir do órgão gerenciador seja válida e aplicável ao aderente. Sem essa

simetria de conhecimento, a adesão deixa de ser um ato de gestão técnica e se aproxima de um ato meramente formal.

Levantamentos recentes do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 547/2026, indicam que a grande maioria das justificativas de adesão carece de demonstração objetiva de vantajosidade, o que evidencia a fragilidade da análise técnica subjacente.

Essa fragilidade decorre, em grande medida, da utilização da chamada motivação aliunde, pela qual o órgão aderente se vale da fundamentação produzida pelo gerenciador. O risco jurídico é evidente: se o ETP original é deficiente, a motivação do aderente também se torna inválida por contaminação. Ao aderir à ata, o gestor assume o ônus de validar a instrução processual alheia, sob pena de ver seu ato invalidado.

A jurisprudência do TCU é firme ao exigir justificativa específica, lastreada em estudo técnico, para a adesão.^[2]

O próprio Acórdão nº 547/2026 reforça a necessidade de fundamentação desde a origem, ao destacar que a previsão de adesões em edital exige justificativa adequada. O dado de que apenas uma parcela reduzida das justificativas analisadas foi considerada consistente revela a superficialidade com que o tema ainda é tratado.

Nesse cenário, torna-se evidente que o planejamento não constitui mera etapa burocrática, mas verdadeiro filtro de validade constitucional das contratações públicas, assegurando aderência aos princípios da economicidade, eficiência e interesse público.

A ausência de planejamento robusto pelo órgão gerenciador, ou a falha do aderente em verificar essa robustez, compromete a segurança jurídica de todo o processo. A responsabilidade do gestor não se limita à verificação da vigência da ata ou da existência de saldo disponível, estendendo-se à análise crítica da qualidade da decisão que lhe deu origem.

Em síntese, a “carona” é um ato dependente, e não isolado. A busca por eficiência não autoriza a transferência acrítica de decisões nem a diluição de responsabilidades.

A validade da adesão exige que o gestor demonstre não apenas a vantajosidade econômica, mas a efetiva compatibilidade epistêmica entre o planejamento original e a sua necessidade concreta.

A responsabilidade do gestor público é intransferível. Utilizar o SRP de forma consciente e tecnicamente fundamentada, verificando a qualidade do planejamento que o antecede, é imperativo jurídico e ético. Sem isso, a “carona” deixa de ser instrumento de eficiência para se tornar mecanismo de reprodução acrítica de decisões alheias, incompatível com o modelo de Administração Pública instituído pela Lei nº 14.133/2021.

[1] LIMA, Edcarlos Alves. Antes do atalho, o caminho: por que sem IRP não há carona em ata de registro de preços. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 06 jan. 2026. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2026/01/zf-edcarlos-alves-lima-doutrina.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.

[2] Citam-se os seguintes: Acórdãos 2.736/2023, 2.822/2021, 224/2020, entre outros, todos do Plenário do TCU.

Como citar este texto:

LIMA, Edcarlos Alves. A ilusão da eficiência na “carona” no SRP: planejamento como condição de validade da adesão. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 26 mar. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.