

A UNICIDADE QUANTITATIVA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E OS LIMITES JURÍDICOS DAS ADESÕES NA LEI Nº 14.133/2021

Data Julho de 2026

Autores Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

A UNICIDADE QUANTITATIVA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E OS LIMITES JURÍDICOS DAS ADESÕES NA LEI Nº 14.133/2021

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

O artigo examina a natureza jurídica dos quantitativos envolvidos nas adesões à Ata de Registro de Preços no regime da Lei nº 14.133/2021, demonstrando que a lei não instituiu quantitativos autônomos para os órgãos não participantes. Os §§ 4º e 5º do art. 86 são normas restritivas, limitam o exercício da faculdade de adesão, e não ampliadoras de quantitativos. O controle pelo órgão gerenciador deve ser unificado e integrado, consolidando todas as contratações sobre um único saldo. A conclusão preserva a coerência do sistema, o princípio do planejamento e a vinculação ao instrumento convocatório.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços. Lei nº 14.133/2021. Adesão à ata. Carona. Quantitativos. Art. 86. Órgão gerenciador. Planejamento.

1. INTRODUÇÃO: A QUESTÃO EM PERSPECTIVA

A adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante, o chamado “carona” é um dos institutos mais controvertidos do Sistema de Registro de Preços no direito administrativo brasileiro. Com o advento da Lei nº 14.133/2021, o legislador buscou disciplinar mais rigorosamente o instituto, estabelecendo, nos §§ 4º e 5º do art. 86, limites percentuais ao volume de contratações que os órgãos aderentes podem realizar. A questão

hermenêutica central que emerge dessa disciplina é: esses limites operam sobre o quantitativo único registrado na ata, reduzindo-o a cada contratação de qualquer origem, ou criam um espaço autônomo de quantitativos destinado exclusivamente aos aderentes, paralelo ao saldo dos usuários originais?

A resposta a essa pergunta não é meramente acadêmica. Dela decorrem a forma como o órgão gerenciador estrutura o controle da ata, os limites dentro dos quais pode autorizar novas adesões e, em última instância, a própria integridade do planejamento que originou o certame. Se as adesões operassem sobre quantitativos autônomos, seria possível, em tese, que a soma total das contratações, pelo gerenciador, pelos participantes e pelos aderentes, superasse em trezentos por cento os quantitativos originalmente licitados, sem que qualquer procedimento competitivo adicional tivesse sido realizado. Esse resultado é estruturalmente incompatível com a racionalidade do Sistema de Registro de Preços e com os princípios que a Lei nº 14.133/2021 consagra.

2. A UNICIDADE QUANTITATIVA DA ATA COMO PONTO DE PARTIDA

A Ata de Registro de Preços é o produto de um procedimento licitatório específico, dotado de início, instrução e encerramento. Nesse procedimento, a Administração identificou a demanda, estimou os quantitativos com base no planejamento institucional, realizou a pesquisa de preços, publicou o edital, recebeu e julgou as propostas e formalizou o registro. O quantitativo inscrito na ata é o produto desse processo: reflete a demanda estimada pela Administração, a proposta aceita pelo fornecedor e as condições de mercado verificadas naquele momento. É, portanto, limite físico-jurídico da contratação, define até onde a ata pode ser utilizada, independentemente de quem a utilize.

A adesão não cria nova ata. Não realiza novo certame. Não obtém nova proposta do fornecedor. Não produz nova pesquisa de preços. O que ela faz é autorizar terceiro, o órgão não participante, a utilizar a ata existente, com seus quantitativos previamente definidos e seus preços já registrados. Se o terceiro contrata com fundamento nessa ata, consome uma fração dos quantitativos nela inscritos. Não há como esse consumo deixar de repercutir sobre o saldo disponível para os demais usuários da ata. A adesão é, estruturalmente, utilização de algo preexistente, e não criação de algo novo.

Essa conclusão encontra suporte direto no texto da Lei nº 14.133/2021. O art. 86, ao disciplinar as adesões, refere-se sistematicamente ao 'quantitativo registrado na ata' como parâmetro de referência dos limites dos §§ 4º e 5º. A legislação não utiliza, em nenhum ponto, as expressões “quantitativo adicional”, “quantitativo autônomo” ou “saldo das adesões”. Essa ausência não é omissão acidental: é escolha deliberada que reflete a concepção jurídica adotada. O legislador de 2021 disciplinou as adesões como modalidade de utilização da ata existente, não como mecanismo de criação de novos quantitativos paralelos. Onde a lei não distingue, o intérprete não deve distinguir.

3. O ERRO DE CONVERTER LIMITAÇÃO EM AMPLIAÇÃO

A tese da autonomia quantitativa das adesões incorre em equívoco hermenêutico específico que merece análise detida: a conversão de norma restritiva em norma ampliativa. Os §§ 4º e 5º do art. 86 são dispositivos de limitação, estabelecem até quanto cada órgão aderente pode contratar e até quanto o conjunto das adesões pode somar. Limitar não é o mesmo que criar. Um teto não gera o espaço que delimita: pressupõe a

existência desse espaço, extraído de alguma outra fonte normativa. No caso, a única fonte disponível é o quantitativo registrado na ata, e é sobre esse quantitativo que as limitações operam.

Não existe, no art. 86 ou em qualquer outro dispositivo da Lei nº 14.133/2021, a norma que criaria o 'espaço autônomo das adesões' sobre o qual as limitações dos §§ 4º e 5º incidiriam. A criação de quantitativos paralelos dependeria de previsão legal expressa, por representar ampliação da capacidade contratual originalmente submetida ao procedimento competitivo, ampliação que só a lei pode realizar. Na ausência dessa previsão, não há como extrair do texto legal a consequência de que as adesões dispõem de saldo próprio, independente do quantitativo registrado.

Reconhecer os §§ 4º e 5º como limitações, e não como criadores de quantitativos, não os torna supérfluos. Ao contrário, revela sua função precisa: ao lado do saldo contratual único da ata, que decresce a cada contratação de qualquer usuário, existem limites específicos que regulam quanto os órgãos aderentes podem retirar desse saldo. O gerenciador e os participantes podem utilizar o saldo até seu exaurimento dentro do seu planejamento. Os aderentes estão sujeitos a dois freios cumulativos: o saldo disponível e os percentuais legais. Essa dupla limitação é o que torna o controle pelo gerenciador mais exigente, mas também mais aderente à legalidade.

4. A FINALIDADE PROTETIVA DO PLANEJAMENTO

A compreensão da finalidade dos §§ 4º e 5º é decisiva para sua correta aplicação. O legislador, ao instituir o Sistema de Registro de Preços, enfrentou tensão estrutural: de um lado, a eficiência da contratação compartilhada, que permite a múltiplos entes utilizarem um único certame, reduzindo custos de transação; de outro, o risco de que o sistema se tornasse mecanismo de contratação irrestrita, desvinculada do planejamento específico de cada órgão e capaz de impor ao fornecedor obrigações quantitativamente superiores às que ele razoavelmente esperava ao formular sua proposta.

Os §§ 4º e 5º são a solução legislativa para essa tensão: autorizam a adesão, mas a contêm dentro de limites que preservam a proporcionalidade entre o planejamento original e o uso efetivo da ata. Se esses limites incidissem apenas sobre uma fração autônoma e não descontassem o saldo compartilhado da ata, a proteção ao planejamento seria ilusória. O gerenciador poderia consumir integralmente o quantitativo registrado para si e para os participantes, e os aderentes poderiam, adicionalmente, contratar até duzentos por cento desse mesmo quantitativo. O total resultante, trezentos por cento do originalmente licitado, não teria correspondência com procedimento competitivo algum, violando frontalmente o princípio do planejamento consagrado no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

5. O CONTROLE UNIFICADO PELO ÓRGÃO GERENCIADOR

A interpretação pela unicidade quantitativa impõe que o controle exercido pelo órgão gerenciador seja estruturado como sistema único e integrado, consolidando em tempo real todas as contratações realizadas com fundamento na ata, pelo próprio gerenciador, pelos participantes e pelos aderentes. Não é suficiente controlar separadamente o “saldo do gerenciador” e o “saldo das adesões”: há apenas um saldo, que decresce a cada contratação de qualquer origem.

Esse controle possui duas dimensões distintas, mas interdependentes. A primeira é o controle do saldo efetivamente disponível, a quantidade física de cada item ainda contratável com fundamento na ata, consideradas todas as contratações já formalizadas. A segunda é o controle da observância dos limites jurídicos específicos das adesões, os percentuais dos §§ 4º e 5º, que definem até quanto cada aderente individualmente e o conjunto dos aderentes coletivamente pode retirar do saldo disponível.

Essas duas dimensões não se confundem. É perfeitamente possível que o saldo da ata ainda seja expressivo, mas que o limite percentual das adesões já tenha sido atingido, hipótese em que o gerenciador pode continuar contratando para si e para os participantes, mas não pode mais autorizar novas adesões. Da mesma forma, os limites percentuais podem ainda não ter sido atingidos, mas o saldo pode estar próximo do esgotamento, hipótese que exige controle rigoroso para todos os usuários simultaneamente. A fórmula que sintetiza o modelo é simples na sua enunciação e exigente na sua operacionalização: a ata é uma, o saldo é um e o controle deve ser um.

6. A JURISPRUDÊNCIA DO TCU E OS FUNDAMENTOS PRINCIPIOLÓGICOS

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ao longo de sua evolução sobre o Sistema de Registro de Preços, sempre tratou o controle quantitativo da ata como atribuição do órgão gerenciador exercida sobre saldo único e compartilhado, sem reconhecer a existência de segundo quantitativo independente destinado às adesões. Acórdãos como o nº 2.764/2013-Plenário e o nº 1.274/2019-Plenário confirmam que o gerenciador exerce controle sobre a ata como um todo, respondendo pela integralidade das contratações nela fundamentadas, inclusive as realizadas pelos aderentes. Esse entendimento foi construído sob o regime anterior e não encontra razão para ser abandonado sob a Lei nº 14.133/2021, que não inovou no sentido de criar quantitativos paralelos.

Os fundamentos principiológicos reforçam a conclusão. O princípio do planejamento, art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, impõe que as contratações correspondam ao que foi estimado, planejado e publicado no instrumento convocatório. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, art. 5º proíbe que as contratações se afastem das condições definidas no edital, incluindo os quantitativos nele previstos. O princípio da segurança jurídica protege o fornecedor que formulou sua proposta com base no volume previsto na ata, e que não pode ser compelido a fornecer quantitativos que superam o que foi licitado sem novo processo competitivo. A leitura que reconhece a unicidade quantitativa harmoniza todos esses princípios; a leitura que admite quantitativos autônomos os viola simultaneamente.

7. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 não criou quantitativos autônomos para os órgãos não participantes da Ata de Registro de Preços. Os §§ 4º e 5º do art. 86 são normas restritivas, limitam o exercício da faculdade de adesão operando sobre o quantitativo único registrado na ata, e não normas ampliadoras de capacidade contratual. Toda contratação realizada com fundamento na ata, de qualquer usuário, reduz o saldo disponível para as contratações subsequentes.

O controle pelo órgão gerenciador deve ser unificado, consolidando todas as origens de contratação sobre um único saldo e verificando, cumulativamente, a disponibilidade quantitativa e o cumprimento dos limites percentuais das adesões. Não existem dois saldos: existe um saldo, administrado com dois freios simultâneos. Essa arquitetura de controle preserva a coerência interna do Sistema de Registro de Preços, honra o texto da lei, respeita o planejamento que originou o certame e protege a proporcionalidade entre a demanda estimada e o volume efetivamente contratado, que é, em última instância, a razão de ser do sistema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 11.462, de 31 de março de 2023. Estabelece normas para o Sistema de Registro de Preços. Brasília: Diário Oficial da União, 2023.

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

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.764/2013-Plenário. Registro de preços. Adesão. Controle de quantitativos. Brasília: TCU, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.274/2019-Plenário. Sistema de Registro de Preços. Quantitativos. Órgão gerenciador. Brasília: TCU, 2019.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. A unicidade quantitativa da ata de registro de preços e os limites jurídicos das adesões na Lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 16 jul. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.