

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

Departamento de Direito

Gabriel Oliveira Bitarães de Carvalho

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS:

impactos das adesões tardias na eficiência e gestão do sistema de registro de preços

Ouro Preto

2025

Gabriel Oliveira Bitarães de Carvalho

**SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS:
impactos das adesões tardias na eficiência e gestão do sistema de registro de preços**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, na área de Direito Administrativo, como requisito parcial à aprovação na disciplina de Monografia, sob a orientação do Professor Dr. Federico Nunes de Matos.

Ouro Preto

2025



FOLHA DE APROVAÇÃO

Gabriel Oliveira Bitarães de Carvalho

Sistema de registro de preços: impactos das adesões tardias na eficiência e gestão do sistema de registro de preços

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 25 de agosto de 2025

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)
Mestre - Fabiano César Rebuzzi Guzzo - (Universidade Federal de Ouro Preto)
Mestranda - Lais Fonseca do Carmo - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Federico Nunes de Matos, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 25/08/2025



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 25/08/2025, às 20:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0966454** e o código CRC **E746AF63**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, Ana Marta, por todo o amor, cuidado e dedicação incansável.

Ao meu pai, Humberto, meu herói e melhor amigo, minha gratidão eterna por seu amparo incondicional.

À minha irmã, Ana Cecília, agradeço pelo afeto constante e pela companhia em todos os momentos.

À minha avó, Ana Maria, sou grato por um amor tão generoso e acolhedor, que sempre me fortaleceu.

Ao professor Federico Nunes, meu orientador, agradeço por sua orientação e exemplar postura de respeito e comprometimento com os alunos.

*"Nenhum problema pode ser resolvido pelo mesmo nível de consciência que o criou."
(Albert Einstein)*

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como foco a análise do Sistema de Registro de Preços (SRP), com ênfase nos impactos das adesões tardias sobre o procedimento. Por meio de abordagem doutrinária, normativa e jurisprudencial, reforça-se o papel central do SRP no âmbito das licitações, o qual representa importante mecanismo garantidor de planejamento e eficiência nas contratações públicas. No entanto, a adesão tardia à ata de registro de preços por órgãos não participantes do certame, prática usualmente denominada “carona”, coloca em risco a integridade do sistema, pois, além de ser uma afronta aos princípios da Administração, é uma forte ameaça à economia de escala, haja vista a restrição da concorrência imposta pela prática. Sob esse prisma, são analisados criticamente os impactos decorrentes das adesões tardias ao sistema, cujos efeitos comprometem a eficiência, a economicidade e o planejamento das contratações públicas. Em resposta a essas fragilidades, o Decreto n.º 11.462/2023, regulamentador do SRP no Lei n.º 14.133/2021, representa evolução normativa ao estabelecer limites quantitativos, critérios objetivos e requisitos formais que reforçam o caráter excepcional da prática e sua compatibilidade com os princípios do Direito Administrativo.

Palavras-chave: Administração Pública; Sistema de Registro de Preços (SRP); Adesões Tardias; Eficiência Administrativa; Planejamento das Contratações.

ABSTRACT

This undergraduate thesis focuses on analyzing the Price Registration System (Sistema de Registro de Preços – SRP), with particular emphasis on the impacts of late adhesions on the procedure. Through a doctrinal, normative, and jurisprudential approach, it reaffirms the central role of the SRP in public procurement, as it represents a key mechanism for ensuring planning and efficiency in government contracting. However, the late adhesion to the price registration minutes by non-participating entities—a practice commonly referred to as the “carona” mechanism—threatens the integrity of the system, as it not only violates fundamental principles of Public Administration but also undermines economies of scale by restricting competition. From this perspective, the study critically examines the effects of late adhesions, which impair the efficiency, cost-effectiveness, and planning of public procurements. In response to these weaknesses, Decree n.º 11,462/2023, which regulates the SRP under Law n.º 14,133/2021, represents a normative advancement by setting quantitative limits, objective criteria, and formal requirements that reinforce the exceptional nature of the practice and ensure its compatibility with the principles of Administrative Law.

Keywords: Public Administration; Price Registration System (SRP); Late Adhesion; Administrative Efficiency; Procurement Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Quantidade de licitações por modalidade da licitação	17
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SRP – Sistema de Registro de Preços

CF/88 – Constituição Federal de 1988

IRP – Intenção de Registro de Preços

PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas

APF – Administração Pública Federal

TI – Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	11
2.1 Conceito e Objetivos.....	11
2.2 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021)	12
2.3 Princípios aplicáveis	13
2.4 Modalidades licitatórias	15
3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	16
3.1 Conceito e trajetória normativa	17
3.2 Hipóteses de emprego do Sistema de Registro de Preços	18
3.3 Atores do Sistema de Registro de Preços	20
3.4 Ata de Registro de Preços	22
4. ADESÕES TARDIAS AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	23
4.1 Conceito e Histórico Das Adesões Tardias	23
4.2 Análise das disposições do Decreto n.º 11.462/2023.....	25
4.3 Riscos à Eficiência e ao Planejamento	27
4.4 Reflexos Econômicos e Jurídicos.....	30
5. CONCLUSÃO.....	33
6. REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

O Sistema de Registro de Preços consiste em importante procedimento licitatório. Definido pelo art. 6º, XLV, da Lei n.º 14.133/2021, como conjunto de procedimentos destinados à contratação futura por parte da Administração, observa-se que o instituto “surge como uma forma de dinamizar e tornar mais eficientes as contratações públicas”, sendo procedimento contínuo e estruturado, no qual uma única licitação pode gerar várias contratações (FORTINI, ROMANELLI, 2014, p. 41).

A relevância do instituto é destacada por meio de dados obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal do ano de 2024, em que 49,03% das contratações públicas realizadas envolveram o SRP, sendo porcentagem relativa apenas às aquisições por pregão.

Nada obstante, o sistema, embora consagrado e amplamente utilizado pela Administração Pública, foi fruto de construção gradual, sendo desenvolvido e consolidado por meio de evolução normativa. Dentre os diversos marcos que compõem essa trajetória, destaca-se justamente àquele que constitui o foco central desta pesquisa: as adesões tardias ao sistema de registro de preços.

Tal possibilidade trata-se da utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do certame (FORTINI, COLOMBAROLLI, 2014, p. 158), sendo denominada na prática administrativa como “carona”.

Parte da doutrina entende o “carona” como oportunidade de permear bons contratos (JACOBY FERNANDES, 2008, p. 672), os quais representariam, em tese, “condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas”. No entanto, o entendimento doutrinário majoritário reside na ilegalidade da prática, opinião compartilhada por expoentes do estudo do Direito Administrativo como Marçal Justen Filho (2009, p. 198):

A solução desbordou os limites da lei e produziu resultado teratológico, especialmente porque propicia contratações ilimitadas com base em uma mesma e única licitação. **A figura do “carona” é inquestionavelmente ilegal e eivada de uma série de vícios.** (grifo acrescido)

Frente às divergências doutrinárias e jurisprudenciais, a legislação atua para coibir o excesso das adesões tardias, editando o Capítulo VIII do Decreto n.º 11.462/2023, o qual trata especificamente do “carona” no SRP.

Sob esse prisma, o objetivo principal do estudo é analisar os impactos das adesões tardias no sistema de registro de preços, especialmente à luz da nova regulamentação trazida pelo Decreto n.º 11.462/2023. Busca-se compreender de que forma o uso recorrente da figura do “carona”, ainda que amparado por justificativas, pode representar afronta aos princípios administrativos, bem como perda de economia de escala. Para tanto, adotar-se-á abordagem crítica, com base em fundamentos doutrinários, jurisprudência e análise normativa, a fim de avaliar se as adesões tardias, tal como praticadas, se harmonizam com os objetivos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021) ou se, ao contrário, comprometem a racionalidade do modelo licitatório estabelecido.

2. LICITAÇÕES PÚBLICAS

2.1 Conceito e Objetivos

Como leciona Celso Antônio Bandeira de Melo (2003, p. 479), diferentemente dos particulares, que gozam de ampla liberdade, o poder público está vinculado a “procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação”. A licitação, portanto, configura-se como exigência formal, representando ferramenta essencial para a garantia da legalidade.

Outrossim, o processo licitatório também estabelece critérios objetivos voltados à seleção da proposta mais vantajosa, bem como à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, “com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”, conforme detalha Marçal Justen Filho (2016, p. 335-336). Nessa perspectiva, é reforçado o papel essencial da legalidade nas contratações públicas, pois a escolha da proposta deve obedecer a critérios prévios e objetivos fixados em lei.

Além dos critérios objetivos de julgamento, os quais serão detalhados nos próximos tópicos, os objetivos da licitação são elencados no art. 11 da Lei n.º 14.133/2021, sendo eles:

- a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

- c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Emerge, portanto, a preocupação do legislador com questões essenciais relacionadas às licitações, como promover o desenvolvimento nacional sustentável, selecionar proposta vantajosa ao ciclo de vida do objeto, bem como favorecer a justa competição. Logo, conclui-se que o objetivo da licitação não é ser mero instrumento para disciplinar as contratações públicas, passando a assumir, também, função alinhada à eficiência da gestão dos recursos estatais de forma sustentável.

2.2 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021)

Promulgada em 1º de abril de 2021, a Lei n.º 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, passou a constituir o principal marco normativo sobre licitações e contratações públicas. Suas principais características incluem a fixação dos critérios de julgamento de forma expressa e a modernização das modalidades licitatórias.

Referente aos critérios de julgamento, o art. 33 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabeleceu seus seis critérios, sendo eles:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

Em primeira análise, comparada à legislação anterior, nota-se que a nova lei conferiu especial atenção aos critérios de julgamento, que agora são expressamente definidos. A justificativa para o enfoque é justamente o respeito ao princípio do julgamento objetivo, o qual está previsto no art. 5º, caput, da Lei n.º 14.133/2021, e tem por finalidade evitar a adoção de critérios subjetivos no julgamento das propostas.

Além disso, conforme detalhado em capítulo anterior, todos os critérios estão associados à seleção da proposta mais vantajosa e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável (JUSTEN FILHO, 2016, p. 335-336). Nesse sentido, é reforçada a busca por processo isonômico e moderno, sendo comprometido com o desenvolvimento sustentável.

Ainda no contexto da modernização licitatória, o art. 28 introduziu o diálogo competitivo como nova modalidade, definido pelo art. 6º, XLII, como:

Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Tal previsão, ao incentivar a construção conjunta de soluções entre a Administração e os licitantes, reflete a modernização das modalidades licitatórias, a qual possibilitou a ampliação das possibilidades da Administração Pública, permitindo com que se alcançasse resultados mais adequados ao interesse público.

2.3 Princípios aplicáveis

Para abordar os princípios aplicáveis às licitações públicas é necessário reforçar, primeiramente, que os princípios previstos no art. 37, caput, da CF/88 são diretrizes básicas para toda a Administração Pública. Sob esse prisma, a violação de qualquer um deles compromete a validade dos atos administrativos. Eles são disciplinados da forma a seguir:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Logo, ao determinar que o agente administrativo só poderá agir conforme a lei (princípio da legalidade), com critérios objetivos (princípio da impessoalidade), por meio de conduta adequada (princípio da moralidade), transparente (princípio da publicidade), e buscando os melhores resultados com a maior economia e celeridade (princípio da eficiência), os princípios constitucionais orientam não apenas o processo licitatório, mas também a sua própria finalidade, qual seja, atender ao interesse público.

Elencados os princípios constitucionais da Administração, procede-se à análise dos princípios específicos das licitações estabelecidos pela Lei n.º 14.133/2021, previstos no art. 5º, caput:

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse

público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (...)

Em atenção ao princípio do planejamento, nota-se que o legislador deu especial ênfase ao dispor sobre a realização do plano de contratações anual por parte dos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo. Tal situação foi disciplinada pelo art. 12, VII, da Lei n.º 14.133/2021:

No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII- a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Além disso, o princípio foi relacionado à fase preparatória das licitações, sendo evidenciada a sua necessidade no art. 18, caput, da Lei n.º 14.133/2021:

A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...)

Para regularizar o controle interno da Administração, bem como prevenir erros e fraudes nas contratações, foi disposto o princípio da segregação de funções, sendo disciplinado pelo art. 7º, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021:

A autoridade referida no caput deste artigo [autoridade máxima do órgão ou da entidade] deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Ao permitir a distribuição e especialização de funções entre os agentes públicos, observa-se uma busca por parte da Administração em garantir maior especialização e diminuição de riscos de conflito de interesses, tendo relação direta, portanto, com os

princípios constitucionais da eficiência e da moralidade, conforme ensina Rafael Carvalho Resende Oliveira (2022, p. 21):

O princípio da segregação de funções, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, consiste na distribuição e na especialização de funções entre os diversos agentes públicos que atuam nos processos de licitação e de contratação pública, com o intuito de garantir maior especialização no exercício das respectivas funções de dirimir os riscos de conflitos de interesses dos agentes públicos. Verifica-se, portanto, que o referido princípio possui relação com os princípios da eficiência e da moralidade.

2.4 Modalidades licitatórias

A Lei n.º 14.133/2021 apresenta inovações essenciais no que se refere às modalidades licitatórias. Em comparação com a legislação anterior, verifica-se a supressão das modalidades convite e tomada de preços. Em contrapartida, foi incorporada a modalidade do diálogo competitivo, a qual ampliou as alternativas disponíveis à Administração Pública, conforme já abordado em capítulo anterior. Dessa forma, atualmente a legislação prevê cinco modalidades licitatórias, dispostas em seu art. 28: (1) pregão; (2) concorrência; (3) concurso; (4) leilão; e (5) diálogo competitivo.

O art. 6º, XLV, da Lei n.º 14.133/2021, dispõe sobre a aplicação das licitações no sistema de registro de preços, sendo elencadas a concorrência e o pregão como modalidades aplicáveis:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Referente à modalidade pregão, nota-se que ela exerce papel central não apenas no âmbito do SRP, como também em toda a Administração Pública, configurando-se como a mais utilizada no ano de 2024, com 74,06% do total das contratações públicas realizadas, porcentagem relativa à todas aquisições por pregão, envolvendo o registro de preços ou não, conforme GRAF.1 obtido no Portal da Transparência do Governo Federal:



A razão para um percentual tão expressivo reside da simplicidade dos seus critérios de julgamento, limitados ao menor preço ou maior desconto. Além disso, a sua aplicação é obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, como prevê o inciso XLI do mesmo dispositivo: “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

Ainda no contexto das modalidades aplicáveis ao sistema de registro de preços, destaca-se a modalidade da concorrência, prevista no art. 6º, XXXVIII, da Lei n.º 14.133/2021. Trata-se de modalidade utilizada para a contratação de bens e serviços especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, admitindo mais critérios de julgamento, sendo eles: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto.

A definição de bens e serviços especiais, constante do art. 6º, XIV, da referida lei, esclarece que são aqueles cuja alta heterogeneidade ou complexidade impede a descrição por meio de especificações usuais de mercado, sendo necessária, portanto, justificativa prévia da Administração para sua adoção. Essa exigência confere à concorrência natureza mais rigorosa e técnica, voltada a situações em que o objeto contratual demanda tratamento diferenciado.

Nesse sentido, observa-se que, na dinâmica estabelecida pela nova lei, a concorrência assume papel subsidiário em relação ao pregão, sendo aplicada, principalmente, quando a complexidade do objeto inviabiliza o enquadramento como bem ou serviço comum. Ainda assim, sua relevância permanece assegurada, especialmente nas contratações em que exigem critérios técnicos mais específicos.

3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

3.1 Conceito e trajetória normativa

A Lei n.º 14.133/2021 define o sistema de registro de preços como conjunto de procedimentos destinados à contratação futura por parte da Administração. Dispõe, em seu art. 6º, XLV, o conceito completo, envolvendo os tipos de contratações, as modalidades licitatórias, bem como os objetos das contratações:

sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Ao definir o sistema de registro de preços como “conjunto de procedimentos”, a Lei n.º 14.133.2021 enfatiza que ele não constitui um ato isolado, mas sequência de etapas administrativas. Logo, trata-se de procedimento contínuo e estruturado, no qual uma única licitação pode gerar várias contratações (FORTINI, ROMANELLI, 2014, p. 41).

Além disso, observa-se, da análise do trecho “mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência”, uma inovação introduzida pela Nova Lei de Licitações, a qual admite a possibilidade de contratação direta no instituto. Desse modo, a nova legislação amplia as possibilidades para contratar, garantindo maior flexibilidade e adaptabilidade ao sistema de registro de preços.

Outrossim, ao incluir expressamente no conceito legal que o instituto consiste em um “conjunto de procedimentos para realização (...) de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”, o legislador ratifica o seu caráter estratégico, pois o SRP tem como objetivo o atendimento das demandas futuras da Administração, não se limitando, portanto, à aquisição imediata.

Sob esse prisma, da análise de todos os elementos essenciais que constituem o sistema de registro de preços, observa-se que o instituto representa mecanismo capaz de conciliar economicidade, planejamento e celeridade nas contratações públicas. Sua estrutura normativa foi concebida para atender, de maneira organizada e previsível, às necessidades recorrentes da Administração, permitindo contratações futuras com base em preços previamente registrados. Tal modelagem contribui para racionalizar os processos licitatórios, reduzir custos operacionais e assegurar maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Cristiana Fortini e Fernanda Piaginni Romanelli (2014, p. 41) reforçam essa concepção ao destacarem que o SRP consiste em forma de fortini e tornar mais eficientes as contratações públicas, explicando que:

O SRP surge como uma forma de dinamizar e tornar mais eficientes as contratações públicas. Uma única licitação pode gerar instrumento obrigacional (ata) assinada pelo vencedor da licitação que se compromete a, uma vez acionado, atender à demanda, fornecendo o produto ou prestando o serviço, observadas as quantidades e as especificações contidas no ato convocatório e seus anexos, ao longo do prazo de validade da ata.

No entanto, embora o SRP seja atualmente consagrado e amplamente utilizado pela Administração, a sua consolidação veio como fruto de uma construção gradual. Por isso, é fundamental examinar a trajetória normativa para compreender como o sistema se desenvolveu até alcançar o formato vigente.

De início, verifica-se que o sistema de registro de preços foi previsto no Decreto-Lei n.º 2.300/1986. Por conseguinte, a antiga lei de licitações, Lei n.º 8.666/1993, disciplinou-o no art. 15, prevendo, por meio do § 3º, que seria regulamentado por decreto. Finalmente, em 2001, foi normatizado pelo Decreto n.º 3.391, o qual foi objeto de grande divergência, dada a permissividade a possibilidades adesões tardias à ata de registro de preços.

A flexibilidade em questão se refere à possibilidade de utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade não participante da licitação. Tal conduta foi nomeada na prática administrativa como “carona”, representando as adesões tardias ao SRP, tema central da pesquisa. Em razão das divergências práticas e doutrinárias a respeito da figura do “carona”, foi publicado o Decreto n.º 7.892/2013 para solucionar a questão.

Por fim, após o advento da Nova Lei de Licitações, Lei n.º 14.133/2021, foi editado, em 2023, o Decreto n.º 11.462/2023, o qual teve por finalidade adaptar o SRP às disposições da referida lei. Reforça-se que o novo decreto revogou por completo o Decreto n.º 7.892/2013.

3.2 Hipóteses de emprego do Sistema de Registro de Preços

A Lei n.º 14.133/2021 ampliou as possibilidades de contratação ao admitir a possibilidade de contratação direta no SRP. No entanto, o Decreto n.º 11.462/2023, que

disciplina o sistema de registro de preços sob a égide da Nova Lei de Licitações, define que a contratação direta será utilizada somente nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Marçal Justen Filho (2021, p. 958-963) define inexigibilidade da licitação nas hipóteses de “ausência de pressupostos necessários à licitação; ausência de pluralidade de alternativas; ausência de “mercado concorrencial”; ausência de objetividade na seleção do objeto; ou ausência de definição objetiva da prestação a ser executada”. Depreende-se, da análise da definição, que, por conta da inviabilidade de competição, o processo licitatório torna-se incapaz de ser exigido, com a legislação apresentando hipóteses exemplificativas previstas no art. 74 da Lei n.º 14.133/2021:

- I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
- II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
(...)
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Lado outro, referente à dispensa de licitação no referido dispositivo legal, emergem duas possibilidades: licitação dispensada e licitação dispensável, cuja diferenciação é imprescindível.

Em primeira instância, a licitação dispensada ocorre nos casos em que a própria lei veda a realização do procedimento licitatório, não havendo margem de escolha para a Administração. Portanto, sua aplicação é obrigatória, sendo prevista no art. 76 da Lei n.º 14.133/2021 para hipóteses de alienação de bens públicos.

Noutra perspectiva, licitação dispensável refere-se às situações em que a norma faculta a necessidade de realização da licitação, conforme critérios de conveniência e oportunidade. São indicados os casos no art. 75 do mesmo dispositivo legal.

Em arremate, observa-se que todas as hipóteses de dispensa licitatória são previstas taxativamente em lei. De outro modo, como já mencionado acima, as

inexigibilidades são meramente exemplificativas, tendo como traço marcante a inviabilidade de competição.

Além da contratação direta, o SRP também apresenta outras hipóteses de emprego elencadas no art. 6º, XLV, da Lei n.º 14.133/2021, o qual dispõe sobre a aplicação das licitações no sistema de registro de preços, sendo definidas a concorrência e o pregão como modalidades aplicáveis:

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

3.3 Atores do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços estrutura-se a partir da atuação coordenada de diferentes entes da Administração, denominados atores do sistema. Cada um desses atores exerce funções específicas, com competências legais, operacionais e responsabilidades distintas ao longo das etapas que compõem o ciclo do SRP. São eles: órgão gerenciador; órgão participante; órgão não participante.

O Decreto n.º 11.462/2023 define, na forma do art. 2º, inciso III, órgão gerenciador como aquele responsável pela condução do conjunto de procedimentos relacionados ao registro de preços, bem como pela gestão da ata dele decorrente.

No desempenho de suas funções, possui competências específicas previstas no art. 7º do mesmo instrumento normativo. Entre elas, destacam-se a realização da Intenção de Registro de Preços (IRP) (inciso I); a análise das propostas apresentadas (inciso II); a consolidação das estimativas de consumo (inciso III) e a condução da pesquisa de mercado (inciso IV). A ele compete, ainda, conduzir a instrução processual das licitações ou contratações diretas, administrar a ata de registro de preços, negociar os valores registrados, remanejar os quantitativos conforme necessário, além de aplicar as penalidades cabíveis.

Nesse contexto, o órgão gerenciador exerce papel central na coordenação do SRP, sendo responsável por conduzir desde a fase preparatória até a gestão da ata, garantindo padronização, planejamento e controle das contratações. Além disso, destaca-se, ainda, a competência para decidir sobre pedidos de adesão apresentados por órgãos não

participantes, temática que constitui o foco central deste estudo: as adesões tardias ao SRP.

A respeito das adesões tardias, emerge a figura do órgão não participante, ator do SRP que adere à ata de registro de preços de forma posterior, não participando, portanto, do procedimento público de intenção de registro de preços realizado pelo órgão gerenciador.

As disposições relativas às adesões tardias sempre foram objeto de grande polêmica. Para resolver as divergências doutrinárias e jurisprudenciais, a legislação atua cada vez mais para coibir o excesso da figura do “carona”, garantindo a integridade do processo licitatório. Exemplo dessa tendência são as disposições contidas no Capítulo VIII do Decreto n.º 11.462/2023, as quais disciplinam a “utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes”.

Como condição para a adesão tardia, o art. 31 do referido capítulo recepciona, em regra geral, que o órgão não participante deverá, em síntese, apresentar justificativa de vantagem, compatibilidade de preços, além de obter a aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor. Ademais, o art. 32 impõe limites quantitativos, estabelecendo um máximo aquisitivo de 50% da quantidade de cada item registrada originalmente por cada entidade “carona”, juntamente com um teto global definido como o dobro da quantidade original para todas as adesões tardias.

Além do órgão gerenciador e do órgão não participante, o sistema de registro de preços também é composto pelos chamados órgãos participantes, cuja atuação ocorre de forma planejada e integrada desde a fase inicial do procedimento. Ao contrário dos aderentes, os órgãos participantes manifestam interesse durante o procedimento público de intenção de registro de preços, colaborando ativamente na consolidação da demanda e no dimensionamento da contratação.

Como prevê o Decreto n.º 11.462/2023, na forma do seu art. 8º, cabe a esses entes encaminhar ao órgão gerenciador a estimativa de consumo, acompanhada do respectivo termo de referência ou projeto básico, contribuindo para a formação da ata de registro de preços. Trata-se, portanto, de atores que integram o planejamento da contratação, assegurando maior previsibilidade, racionalização e aderência às reais necessidades da Administração.

Finalmente, cumpre destacar a figura dos contratados, representados, pelo Decreto n.º 11.462/2023, na figura dos fornecedores. Embora não integrem o rol dos atores do SRP, os contratados são parte essencial para a concretização do sistema, pois são os

responsáveis pelo fornecimento dos bens ou pela prestação dos serviços registrados. Nos termos do art. 6º, VIII, da Lei n.º 14.133/2021, considera-se contratado a pessoa física ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, signatária de contrato com a Administração. No contexto do SRP, sua atuação está condicionada ao aceite da ata e à posterior formalização contratual conforme a demanda apresentada por cada órgão que dela fizer uso.

3.4 Ata de Registro de Preços

A Ata de Registro de Preços consiste no meio pelo qual a Administração formaliza o compromisso com os fornecedores para futuras contratações. Sua definição é disposta no art. 6º, XLVI, da Lei n.º 14.133/2021, o qual disciplina que a ata é documento vinculativo e obrigacional. Nesse sentido, ela representa compromisso formal para demandas futuras, com base em condições previamente ajustadas.

Seus elementos essenciais, enumerados no mesmo dispositivo, consistem no seu objeto, preços, fornecedores, órgãos participantes e condições. Logo, determinam o que se pretende contratar (objeto); a busca pela economicidade (preços); a identificação das partes envolvidas (fornecedores e órgãos participantes); bem como a fixação de regras previamente acordadas (condições).

Sob esse prisma, a Ata de Registro de Preços não representa apenas o instrumento formal, mas também assegura os pilares que norteiam a própria lógica do Sistema de Registro de Preços, tornando a licitação mais previsível, garantindo a isonomia entre os interessados, além de conferir segurança jurídica ao procedimento.

Conforme disciplina o art. 18º do Decreto n.º 11.462/2023, a sua formalização é realizada após a homologação da licitação ou contratação direta. Nesse momento, devem constar em ata os preços e os quantitativos do adjudicatário (inciso I); o registro dos demais fornecedores que apresentaram propostas iguais ou mantidas (inciso II); bem como o respeito à ordem de classificação nas futuras contratações (inciso III).

Esses elementos reforçam a lógica de planejamento e transparência do sistema, permitindo que, diante da recusa ou impossibilidade de atendimento pelo primeiro colocado, os demais fornecedores registrados sejam convocados conforme a ordem de classificação. Trata-se da chamada formação do cadastro de reserva, prevista nos §§1º e 2º do mesmo artigo, a qual viabiliza a continuidade das contratações com fornecedores

remanescentes nas mesmas condições propostas, assegurando maior eficiência, previsibilidade e competitividade ao processo de contratação pública.

O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços é definido no art. 22 do mesmo decreto, o qual determina prazo padrão de 12 (doze) meses contados a partir da publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pela Lei n.º 14.133/2021, sendo o “sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pelo novel diploma” (Portal Nacional de Contratações Públicas, 2025).

Além disso, o dispositivo também disciplina que o prazo de 12 (doze) meses poderá ser prorrogado por igual período, comprovada a vantagem para a Administração.

Ressalte-se, ainda, que a Ata de Registro de Preços também pode adquirir caráter mais flexível, ajustando-se os valores nos cenários de força maior, repercussão tributária superveniente nos preços tributários, além das hipóteses de cláusulas de reajustamento previstas no edital, conforme dispõe os incisos I, II e III do art. 25 do Decreto n.º 11.462/2023, respectivamente.

No que se refere ao cancelamento do registro em ata do fornecedor, o art. 28 do Decreto n.º 11.462/2023 enumera as hipóteses em que essa medida poderá ser adotada. São elas: o descumprimento das condições estabelecidas na ata (inciso I); não retirar a nota de empenho no prazo estabelecido (inciso II); não aceitar manter o seu preço registrado (inciso III); bem como a aplicação de sanções administrativas específicas previstas em lei 2021 (inciso IV).

Para evitar a descontinuidade da prestação dos serviços e garantir o atendimento das demandas da Administração, o § 3º do mesmo dispositivo determina que a entidade gerenciadora poderá convocar os licitantes do cadastro de reserva.

4. ADESÕES TARDIAS AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

4.1 Conceito e Histórico Das Adesões Tardias

Como observado, o sistema de registro de preços consiste em procedimento contínuo e estruturado, no qual uma única licitação pode gerar várias contratações (FORTINI, ROMANELLI, 2014, p. 41). Dentro desse contexto, foi desenvolvida a figura do “carona”, a qual representa a “possibilidade da utilização da Ata de Registro de Preços

por órgãos ou entidades não participantes do certame” (FORTINI, COLOMBAROLLI, 2014, p. 158), sendo inicialmente regulamentada pelo art. 8º do Decreto n.º 3.931/2001:

A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

Conforme consta no referido dispositivo, não existiam limites quantitativos para as adesões tardias, bastando, para tanto, que o órgão não participante realizasse consulta ao órgão gerenciador e demonstrasse a vantagem da adesão. Tal situação ensejou o uso indiscriminado do “carona”, o qual, embora amplie o alcance do sistema, também impõe desafios quanto à previsibilidade, ao planejamento e à capacidade do fornecedor em atender a múltiplos compromissos.

Nessa toada, para garantir a integridade do sistema de registro de preços, o TCU editou, por meio do Acórdão n.º 1.487/2007, recomendações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão visando a limitação das adesões tardias:

(...) reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Dec. no 3.931/01, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no relatório e voto que fundamentam este acórdão [...]

A referida decisão somou-se a outras já expedidas pelo TCU, motivando, em conjunto com as intensas discussões doutrinárias, resposta do Poder Executivo Federal por meio da edição do Decreto n.º 7.892/2013, que passou a disciplinar, com maior rigor, a possibilidade de adesão de órgãos ou entidades não participantes do certame, conforme disposto em seu art. 22:

Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

A partir da nova regulamentação, impôs-se a obrigatoriedade de consulta formal ao órgão gerenciador, complementada pela exigência de elaboração de estudo técnico por parte do órgão não participante, o qual deve comprovar a viabilidade, eficiência e

economicidade da adesão. O referido estudo, após aprovação, passou a ser obrigatoriamente divulgado no Portal de Compras do Governo Federal, conforme redações introduzidas pelo Decreto n.º 9.488/2018 (§§ 1º-A e 1º-B do art. 22, respectivamente).

Além disso, estabeleceu-se de forma expressa que o fornecedor poderia recusar a adesão, desde que tal recusa não prejudicasse compromissos previamente assumidos. A adesão também passou a estar condicionada à autorização do órgão gerenciador somente após a primeira contratação realizada por um órgão integrante da ata (art. 22, § 5º, revogado posteriormente).

Outra inovação importante trazida pelo Decreto n.º 7.892/2013 consistiu na imposição de limites quantitativos à adesão por órgãos ou entidades não participantes, estabelecendo que cada órgão ou entidade aderente poderia contratar até 50% dos quantitativos originalmente registrados na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes (§ 3º). Outrossim, o somatório total das adesões não poderia ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para cada item, independentemente do número de órgãos aderentes (§ 4º).

Nos casos de compra nacional, limites mais amplos foram excepcionalmente autorizados, chegando a 100% por órgão aderente e até o quádruplo do total registrado, conforme previsão dos §§ 4º-A e seguintes.

Também foram estabelecidas regras específicas sobre responsabilidade contratual e aplicação de penalidades, que passaram a ser incumbidas ao órgão não participante em relação às contratações por ele realizadas (§ 7º), além de vedar a adesão de órgãos federais a atas gerenciadas por estados e municípios (§ 8º), garantindo a ordem federativa no uso do sistema.

Sob esse prisma, o Decreto n.º 7.892/2013 corrigiu distorções observadas nas legislações anteriores ao impor, além de critérios objetivos, limites quantitativos e exigências técnicas de estudo.

4.2 Análise das disposições do Decreto n.º 11.462/2023

Continuando o estudo da evolução normativa das adesões tardias, alcançamos a vigência das disposições ao analisar o Decreto n.º 11.462/2023. Ele regulamenta o SRP em conformidade à Lei n.º 14.133/2021, revogando, portanto, o Decreto n.º 7.892/2013, o qual regulamentava o “carona” com base na Lei n.º 8.666/1993.

Da análise das disposições gerais dos dois dispositivos, verifica-se que a legislação vigente passou a exigir três requisitos cumulativos (art. 31):

- I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público;
- II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e
- III - consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.

Em comparação ao revogado Decreto, observa-se supressão da necessidade de apresentar estudo de viabilidade, sendo necessário, apenas, justificativa de vantagem da adesão (inciso I). Lado outro, em cumprimento das determinações da Lei n.º 14.133/2021, faz-se necessário, agora, a “demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado” (inciso II).

Mantendo o caráter excepcional da adesão tardia, o novo decreto condiciona a efetivação do pedido à consulta e aceitação prévias tanto do órgão ou entidade gerenciadora quanto do fornecedor (inciso III). No entanto, observa-se pequena inovação ao determinar que “a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor” (§ 1º do art. 31).

Além disso, o Decreto n.º 11.462/2023 manteve o prazo referente às adesões tardias, determinando que a adesão deve ser efetivada em até 90 (noventa) dias após a autorização (§ 2º), apresentando, também, novidade, a qual consiste na possibilidade de prorrogação, desde que respeitado o prazo de vigência da ata (§ 3º).

Outrossim, o dispositivo também recepciona, no § 4º, a adesão por parte da entidade participante dos “itens para os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo”. Significa dizer, portanto, que a entidade participante do certame, mesmo não aderindo inicialmente a determinados itens, poderá ingressar como órgão não participante em momento posterior.

A respeito dos limites quantitativos, o novo ordenamento do SRP manteve a contratação de até 50% da quantidade originalmente registrada na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes, determinando, também, limite de 200% do quantitativo registrado para cada item, independentemente do número de órgãos aderentes, conforme redação dos incisos I e II do art. 32, respectivamente. A única inovação reside nas exceções aos limites, as quais, agora, são admitidas nas hipóteses de aquisição emergencial de medicamentos e insumos médicos (§ 1º), bem como de

execução descentralizada de programas federais com transferência voluntária de recursos (§ 2º).

Sobre as vedações e restrições do uso da ata de registro de preços, a legislação vigente delimita, no art. 33, que:

Fica vedada aos órgãos e às entidades da Administração Pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Logo, observa-se que o legislador, ao vedar a adesão de órgãos federais a atas gerenciadas por outros entes (§ 8º), preconiza a ordem federativa no uso do sistema.

Sob esse prisma, da análise das disposições relativas às adesões tardias, observa-se que o Decreto n.º 11.462/2023 incorpora maior integridade e racionalidade no âmbito do SRP. As inovações otimizam o que já era introduzido pelo Decreto n.º 7.892/2013 e, além de evitar abusos no uso das atas, asseguram o caráter excepcional da figura do “carona”.

4.3 Riscos à Eficiência e ao Planejamento

Como cediço, o sistema de registro de preços consiste em conjunto de procedimentos destinados à contratação futura por parte da Administração, sendo, portanto, intimamente relacionado ao princípio do planejamento e da eficiência.

Com o objetivo de elucidar a relação do instituto ao princípio do planejamento, Hamilton José Rodrigues de Lima ensina (2011, p. 880):

O Sistema de Registro de Preços foi criado para ser importante ferramenta de planejamento das contratações públicas, visando resolver problemas enfrentados pelo gestor, que se depara na praxis administrativa com necessidades frequentes de determinados objetos, ou, noutros casos, coloca-se diante de situação em que não se pode aferir de forma antecipada o quantitativo que se deseja adquirir.

Nesse sentido, observa-se que o SRP fixa planejamento estratégico das licitações e contratações públicas, sendo ferramenta que exige estudo, projeção e análise prévia das demandas.

Na mesma esteira, Hamilton (2011, p. 881) também desdobra a razão essencial do planejamento, qual seja, “prestar serviços com a maior eficiência possível”:

O Sistema de Registro de Preços é um instrumento de extrema utilidade para o gestor público, o qual, em meio a demandas, as mais diversas possíveis, diretamente proporcionais às necessidades públicas cada vez mais prementes, deve se desincumbir da relevante tarefa de prestar serviços com a maior eficiência possível.

Para compreender definitivamente o princípio da eficiência, Roy Reis Friede explica (1996, p. 133):

Eficiência (do latim *efficientia*) modernamente traduz-se restritivamente com a ação, força ou virtude de produzir-se um determinado resultado eficaz (e, portanto, efetivo), através do emprego racional dos recursos disponíveis. É, por consequência, uma expressão que comporta um forte componente de economicidade, visando não a um simples resultado, mas sempre ao melhor resultado.

Dentro da perspectiva da obtenção do melhor resultado, emerge o seguinte questionamento apresentado por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2008, p. 672):

Desse modo, é juridicamente possível estender a proposta mais vantajosa conquistada pela Administração Pública como amparo a outros contratos.

(...)

É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

Embora a visão do autor seja legítima no sentido de definir a proposta mais vantajosa como sendo a que melhor atenda ao interesse público, nota-se importante descompasso entre a extensão da proposta mais vantajosa e a ampliação da competição. Isso porque, nesse cenário de extensão, a busca seria pragmática, ordinária, fora do contexto prévio licitatório. Portanto, por mais que na realidade inicial a proposta seja, de fato, vantajosa, ao estendê-la à outras entidades não participantes o panorama muda diametralmente, pois é desconsiderada a efetiva relação entre oferta e demanda final, fato que contribui, portanto, em perda de economia de escala e consequente implicação ao princípio da eficiência.

Além de ferir o princípio da eficiência, a figura do “carona” ataca veementemente diversos princípios administrativos, como explica Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 375):

Nada obstante à comodidade da adesão à ata de registro de preços, especialmente em pegar a carona, isto é, em aderir à ata de registro de preços

dos outros, salta aos olhos que o instrumento em si, insista-se, preceituado no art. 8º e seus parágrafos, do Decreto Federal nº 3.931/01, avilta de modo desinibido e flagrante uma plêiade de princípios de Direito Administrativo, por efeito do que é antijurídico, de modo claro, inconstitucional e ilegal. Pode-se afirmar que a adesão à ata de registro de preços, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade.

Na mesma toada, Toshio Mukai (2010) condena as adesões tardias tipificando a prática como crime:

Na verdade, não pode existir essa figura estranha, denominada de “carona”, porque, além do mais, é crime “dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade” (art. 89 da Lei nº 8.666/93). Portanto, o órgão gestor que permitir que o “carona” se utilize da Ata de Registro de Preços, porque este não participou da licitação, comete o crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93.

Sobre o tema, o TCU, em Relatório de Auditoria n.º 011.772/2010-7, demonstrou o abuso da prática no cenário da Administração Pública, explanando análise das licitações ocorridas no ano de 2009 nas contratações de soluções de TI:

Do total de 6.442 contratações declaradas, 47% (3.031) foram originadas do SRP por alguma das formas possíveis, indicando tendência de a APF dar cumprimento à Lei 8.666/1993, art. 15, inciso II, que prevê que as aquisições devem dar-se preferencialmente pelo SRP. Ocorre que das 3.031 contratações por SRP, apenas 7% (199) foram realizadas por meio da prática de planejamento conjunto entre diversos entes [...]

Agravando ainda mais a situação, também foi relatado que:

(...) das mesmas 3.031 contratações por SRP, 30% (902) foram licitações para criação de atas que não contaram com outras instituições participantes desde o planejamento da contratação, número inquietante se observarmos que bens e serviços de TI dificilmente se enquadrariam nos demais incisos, pelos quais, em princípio, a criação da ata de registro de preços deve ser fundamentada [...]

Ainda no mesmo relatório, expôs-se que, entre todas as contratações do estudo, “se observa que 11% dos pesquisados repudiam a prática da adesão tardia, mas 63% dos pesquisados o fazem na maioria das suas contratações”, sendo concluído que:

Os números acima evidenciam que, apesar de buscar contratar preferencialmente pelo SRP, o planejamento conjunto para a criação de uma ata, que deveria ser a regra, é exceção. Já a prática de adesão tardia (carona), que deveria ser exceção, tornou-se prática comum.

Compartilhando a mesma opinião, Jair Eduardo Santana (2007) defendeu que “a ideia do “carona”, interessantíssima de maneira estática, só pode ser admitida com reserva absoluta, pois, numa outra dimensão, é o avesso do princípio licitatório. É a não licitação de forma dinâmica.”

Sob esse prisma, constata-se que o advento do Decreto n.º 11.462/2023 representou importante avanço normativo, ao buscar racionalizar os limites da adesão tardia, exigindo, entre outros requisitos, a demonstração da vantagem da adesão e sua compatibilidade com a ata. Tal mudança normativa reflete o reconhecimento, por parte da própria Administração Pública, dos efeitos deletérios que o uso descontrolado das adesões pode causar ao planejamento estratégico das contratações e ao alcance da eficiência administrativa.

Outrossim, a ausência de previsibilidade inerente às adesões tardias compromete, ainda, a eficácia da gestão orçamentária, haja vista que dificulta o adequado planejamento das despesas públicas. Isso porque a contratação desassociada do planejamento prévio impõe risco de fragmentação das demandas, perda de economia de escala e dificuldade no controle de estoques e entregas.

Ressalte-se, contudo, que a adesão tardia, embora alvo de críticas contundentes, não deve ser abolida por completo, como disciplina Jair Eduardo Santana (2007). Em determinadas situações emergenciais ou quando demonstrada a clara compatibilidade entre demanda e ata, a figura pode representar alternativa válida à Administração. O que se exige, portanto, não é a supressão da prática, mas uso excepcional, fundamentado e sintonizado com os princípios da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

4.4 Reflexos Econômicos e Jurídicos

Conforme delineado em tópico anterior, as adesões tardias ao sistema de registro de preços, quando utilizadas de forma exacerbada, representam não só afronta aos princípios do planejamento e da eficiência, mas também à “legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade (NIEBUHR, 2008, p. 375)”. Outrossim, tais implicações não se limitam somente à seara administrativa, repercutindo, também, no plano econômico e jurídico.

Em primeira inquirição, no plano econômico, autores como Jacoby Fernandes (2008, p. 672/673) tendem a entender o “carona” como oportunidade de permear bons

contratos, os quais representariam, em tese, “condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas”:

Qual a natureza jurídica do procedimento denominado de carona?

A resposta é a **extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes**, em quantidade igual ou menor do que o máximo registrado.

Depois de ressaltar os casos de contratação direta e impor, como regra, o princípio da licitação, a Constituição Federal define os limites desse procedimento, mas em nenhum momento obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação ou, ao revés, de uma licitação para cada contrato.

(...)

O fornecedor do carona é uma empresa que assegurando ao órgão gerenciador a certeza da disponibilidade do objeto, ainda pode, se for da sua conveniência, suportar a demanda de outros órgãos, pelo mesmo preço declarado na licitação como proposta mais vantajosa.

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas.

Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva. (grifos acrescidos)

No entanto, embora seja entendimento legítimo do ponto de vista operacional, reforça-se a necessidade de reafirmá-lo como exceção. Como já afirmado, existe sério descompasso entre a extensão da proposta mais vantajosa e a ampliação da competição, pois todo o raciocínio de defesa das adesões tardias é produzido a partir de concepção individual. Ao justificar que o “carona” reduz “os custos operacionais de uma ação seletiva” (FERNANDES, 2008, p. 673), o autor não aprofunda a consequência sistêmica da prática, qual seja, a perda de economia de escala, haja vista que não se consideram a oferta e a demanda global atualizada.

Compartilhando o mesmo entendimento, Renata Carvalho Kobus (2015, p. 217) aborda a consequente restrição de concorrência no âmbito das adesões tardias:

No caso da carona em registro de preços, a finalidade operacional comum seria a necessidade de aquisição do mesmo produto ou serviço, o que se dá através da utilização da ata de registro de preços de um outro órgão público. A justificativa que é dada a este procedimento gira em torno da potencialização de benefícios e da minimização de riscos.

Contudo, a potencial existência de benefícios e a suposta diminuição dos riscos não é suficiente para que a Administração Pública tenha a permissão de desenvolver determinada conduta. Os efeitos da realização de carona nas atas de registro de preços podem tornar a contratação mais eficiente, assim como podem torná-la bem menos vantajosas ao Poder Público, **o que ocorre principalmente em decorrência da restrição da concorrência.** (grifo acrescido)

Por sua vez, da análise do aspecto jurídico das adesões tardias, Marçal Justen Filho (2009, p. 198), é enfático ao declarar a ilegalidade da prática:

A solução desbordou os limites da lei e produziu resultado teratológico, especialmente porque propicia contratações ilimitadas com base em uma mesma e única licitação. A figura do “carona” é inquestionavelmente ilegal e evitada de uma série de vícios.

Na mesma toada, Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 375) acrescenta que “a adesão à ata de registro de preços, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade”. À vista desse cenário, Celso Bandeira de Mello (2010, p. 53) expõe as implicações da violação de princípios:

Princípio é, pois por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico. **Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.** (grifo acrescido)

No entanto, há de se concordar, em partes, que as adesões tardias representam a “extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes, em quantidade igual ou menor do que o máximo registrado (FERNANDES, 2008, p. 672)”. Isso porque, de fato, a proposta representada em ata comumente será melhor do que uma compra individual. Ademais, elimina-se a exigência de submissão à nova ação seletiva por parte do ente público.

Com efeito, a situação pode ser ilustrada por meio da analogia entre o comércio varejista e o atacadista. As aquisições individuais assemelham-se ao varejo, em que os preços praticados tendem a ser mais elevados, diante da ausência de economia de escala. Por outro lado, o sistema de registro de preços se aproxima do modelo atacadista, representando o ápice da vantagem administrativa, uma vez que a ata se encontra perfeitamente alinhada à demanda previamente estimada. Em arremate, as adesões tardias situam-se em um patamar intermediário entre concorrência e demanda: o certame

licitatório já foi concluído, mas a plenitude da economia de escala ainda não foi alcançada, pois nem todos os atores participaram originalmente do processo.

Sob esse prisma, é imprescindível respeitar as disposições contidas no Decreto n.º 11.462/2023 que, ao regulamentar o sistema de registro de preços com fundamento na Lei n.º 14.133/2021, incorporou mecanismos mais rigorosos e racionais para o controle das adesões tardias.

Os requisitos cumulativos da justificativa de vantagem, da demonstração da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, bem como da exigência de consulta e aceite prévios por parte do órgão gerenciador e do fornecedor reforçam o caráter excepcional do instituto, buscando mitigar distorções sistêmicas que comprometem tanto a competição quanto a eficiência.

Ademais, a inovação normativa, ao condicionar a autorização do órgão gerenciador à anuência prévia do fornecedor, reforça a lógica de corresponsabilidade e controle no uso da ata, evitando adesões indiscriminadas. Ademais, ao manter os limites quantitativos para adesões (50% para órgãos participantes e 200% para órgãos não participantes), o Decreto visa resguardar a lógica da economicidade sem comprometer a previsibilidade do fornecedor e a integridade da licitação original.

Por conseguinte, os reflexos jurídicos e econômicos das adesões tardias são substancialmente atenuados pela estrutura normativa ora vigente, que busca corrigir vícios historicamente verificados na prática do “carona”. A vedação de adesões federais a atas gerenciadas por entes subnacionais, por sua vez, reafirma a ordem federativa e evita o uso desvirtuado do instrumento em contextos administrativos distintos daquele em que a licitação foi conduzida.

Dessa forma, embora a prática da adesão tardia ainda demande cautela quanto aos seus efeitos, a disciplina introduzida pelo Decreto n.º 11.462/2023 representa avanço relevante no sentido de conferir maior coerência, segurança jurídica e efetividade ao uso do sistema de registro de preços.

5. CONCLUSÃO

A presente monografia jurídica teve por escopo analisar criticamente os impactos das adesões tardias ao sistema de registro de preços. Ante ao estudo das inovações promovidas pelo Decreto n.º 11.462/2023, bem como da doutrina e da jurisprudência do

Tribunal de Contas da União, constatou-se que o uso excessivo da figura do “carona” compromete economicamente e juridicamente as contratações públicas.

Embora possa representar alternativa válida e vantajosa em situações pontuais, as adesões tardias podem tornar as contratações “menos vantajosas ao Poder Público, o que ocorre principalmente em decorrência da restrição da concorrência” (KOBUS, 2015, p. 217), resultando em fragmentação da demanda e conseqüente perda da economia de escala. Além disso, a prática “impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade” (NIEBUHR, 2008, p. 375).

Sob esse prisma, o advento das novas disposições a respeito do SRP representa importante avanço ao impor limites quantitativos, critérios objetivos e condicionantes formais à adesão de órgãos não participantes. Ao estabelecer requisitos cumulativos, como a demonstração de vantagem, compatibilidade de preços e anuência prévia do fornecedor e do órgão gerenciador, o Decreto n.º 11.462/2023 reforça o caráter excepcional da prática e busca reequilibrar o sistema, evitando distorções que comprometem sua integridade.

Ressalta-se, contudo, que a simples previsão normativa não é suficiente para assegurar a observância dos princípios administrativos. É imprescindível que os gestores públicos estejam comprometidos com o planejamento das contratações e com o uso responsável do SRP, reconhecendo que a eficiência estatal não se alcança por meio da informalidade ou da conveniência administrativa, mas pela aderência aos instrumentos legais e pela condução técnica das licitações.

Dessa forma, conclui-se que as adesões tardias devem ser compreendidas como medida de exceção e não como regra. Seu uso deve se dar com parcimônia, fundamentação robusta e alinhamento aos objetivos traçados pelo ordenamento jurídico vigente. Apenas assim será possível preservar a eficiência do SRP, garantir a segurança jurídica das contratações e promover a boa governança na Administração Pública brasileira.

6. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 11.462, de 31 de março de 2023. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n.º 3.391, de 23 de março de 2000. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3391.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Decreto-lei n.º 9.488, de 30 de agosto de 2018. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9488.htm. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em ago. 2025.

Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Consulta de licitações. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta>. Acesso em: ago. 2025.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistemas de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FORTINI, Cristiana; COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. Carona – Federalismo por cooperação e eficiência administrativa. Registro de Preços: análise da Lei, n. 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos (atualizado conforme o Decreto nº 8.250/14). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 158.

FORTINI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Piaginni. Aspectos gerais, a intenção para registro de preços (IRP) e considerações sobre os órgãos envolvidos. Registro de Preços: análise da Lei, n. 8.666/93, do Decreto Federal nº 7.892/13 e de outros atos normativos (atualizado conforme o Decreto nº 8.250/14). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 41.

FRIEDE, Roy Reis. Por um Poder Judiciário eficiente. Revista Trabalho e Doutrina: Processo Jurisprudência, São Paulo, n. 9, p. 133-135, jun. 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KOBUS, Renata Carvalho. Análise das contratações públicas por intermédio de “carona” nas atas de registro de preços. Revista do Direito Público. Londrina, v.10, n.1, p. 211-228, jan./abr. 2015. DOI: 10.5433/1980-511X.2015v10n1p211.

LIMA, Hamilton José Rodrigues de. A adesão extraordinária à ata de registro de preços: uma análise principiológica sobre sua inconstitucionalidade. Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo, v. 24, n. 9, p. 859-882, set. 2011. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/11023>. Acesso em: ago. 2025.

MUKAI, Toshio. Registro de preços em nível federal. Inconstitucionalidade do art. 8º do Decreto nº 3.931/01. Possibilitação de cometimento do crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93. Revista Jurídica Consulex, ano XI, n. 260, p. 60-61, nov. 07.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zênite, 2008. p. 375.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SANTANA, Jair Eduardo. Sistema de Registro de Preço – SRP – Limitação ao ‘carona’ – TCU dá xeque-mate. Disponível em: <https://jairsantana.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Sistema-de-Registro-de-Preco-SRP-Limitacao-ao-Carona-TCU-da-Xeque-Mate.pdf>. Acesso em ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n.º 1.487/2007 – Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Data da sessão: 01/08/2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-31159>. Acesso em: ago. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo n.º 011.772/2010-7. Acórdão n.º 1.233/2012 – Plenário. Relatório de Auditoria – Ministério da Saúde. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Ata 19/2012 – Plenário. Data de sessão 23/05/2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1250165>. Acesso em: ago. 2025.