

O Acórdão 1387/2026 – Plenário e a (im)possibilidade de adesão a ata de registros de preços sem a estimativa de quantitativos

Renila Bragagnoli

Introdução

A Lei nº 14.133/2021 consolidou o Sistema de Registro de Preços (SRP) como um procedimento auxiliar extremamente útil para a eficiência nas contratações públicas. No entanto, a versatilidade inerente ao SRP não pode ser confundida com ausência de planejamento ou de controles. A governança das contratações exige que cada etapa do rito processual esteja amparada em dados técnicos e justificativas robustas, sob pena de transformarmos instrumentos de agilidade em vetores de risco e insegurança jurídica (Alves e Bragagnoli, 2026).

Em face da popularização do uso do SRP, a figura do "carona" tornou-se um dos instrumentos mais utilizados nas contratações públicas contemporâneas. A busca por eficiência, outrossim, não autoriza a flexibilização dos pressupostos legais que legitimam sua utilização. Isso porque um dos pontos de maior atenção no regime da Lei nº 14.133/2021 é a delimitação dos limites para adesão por órgãos não participantes, mais conhecidos como "carona".

O Acórdão nº 1387/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça justamente essa premissa ao reconhecer que a ausência de quantitativos estimados inviabiliza o controle dos limites legais de adesão e, consequentemente, impede a utilização da ata por órgãos não participantes.

A incompatibilidade de a adesão à ata ante à ausência de quantitativos

Em rápidas linhas, o julgado em análise originou-se de uma representação contra um Pregão Eletrônico conduzido por um Instituto Federal, para o registro de preços visando à aquisição de acervo bibliográfico. O órgão falhou ao não consignar nos instrumentos de planejamento a estimativa dos quantitativos reais a serem contratados.

A despeito da ausência de quantitativos, o edital previa expressamente a possibilidade de adesão por órgãos não participantes (caronas). O TCU foi

categorico ao considerar tal previsão irregular, fundamentando que a ausência de estimativa de quantidade é incompatível com a lógica das adesões prevista na Lei nº 14.133/2021.

A irregularidade apontada pelo TCU não é meramente procedimental, uma vez que atinge a governança das contratações públicas, especialmente o controle atinente ao SPR. Vejamos.

O art. 86 da Lei nº 14.133/2021 estabelece limites rígidos, claros e objetivos para o "carona", órgão não participante: a adesão não pode exceder 50% do quantitativo dos itens registrados para cada órgão, e o total de adesões não pode ultrapassar o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata, conforme se extrai dos §§ 4º e 5º, respectivamente.

Em outras palavras, os quantitativos não representam mera informação acessória da ata. Eles constituem o próprio parâmetro de controle dos limites estabelecidos pelo legislador. Se não há quantitativo registrado ou estimado, inexistente base objetiva para verificar se a adesão respeita o limite de 50% por órgão não participante ou o limite global correspondente ao dobro dos quantitativos registrados. A consequência prática é a impossibilidade de operacionalização jurídica do instituto do "carona".

Assim, em sendo o edital omissivo quanto à estimativa a ser contratada, torna-se impossível aferir e respeitar os limites de adesão, maculando o planejamento, o princípio da eficiência e a própria natureza do SRP, conforme restou assentado no Voto do Ministro Relator do Acórdão em referência.

O Acórdão demonstra que a exceção trazida pela Lei nº 14.133/2021 não afasta os deveres de planejamento. A legislação admite, em hipóteses específicas, a utilização do registro de preços sem indicação prévia do quantitativo total a ser adquirido. Todavia, essa flexibilização produz consequências jurídicas relevantes, dentre elas a impossibilidade de utilização da ata por órgãos não participantes, justamente porque desaparece o parâmetro necessário para aplicação dos limites previstos no art. 86 da Lei.

Dessa forma, ante à ausência de justificativa técnica, a previsão de carona em editais sem quantitativos viola frontalmente o art. 82, §§3º e 4º, que traz exceção à realização de SRP sem a indicação do total a ser adquirido que, conforme já salientado não desonera a administração à "indicação do valor

máximo da despesa e veda a participação de outro órgão ou entidade na ata” (Silva, 2023).

A conclusão do TCU dialoga com a premissa de que o planejamento constitui importante instrumento de integridade nas contratações públicas. Como já defendido, a identificação prévia das necessidades, a adequada estimativa da demanda e a adoção de mecanismos de controle são medidas que contribuem para a prevenção de riscos e para o fortalecimento da governança contratual (Leonez e Bragagnoli, 2025). A ausência de quantitativos, nesse contexto, não representa apenas uma falha formal de planejamento, mas compromete a própria capacidade de controle da Administração sobre os limites e condições de utilização da ata de registro de preços.

Considerações Finais

O Acórdão 1387/2026 consolida o entendimento de que a governança não se implementa apenas por normas, mas pela internalização de mecanismos que superem a lógica formalista (Alves e Bragagnoli, 2026), oferecendo importante contribuição para a governança das contratações públicas ao demonstrar que a flexibilidade do Sistema de Registro de Preços possui limites normativos claros. Quando a Administração opta por modelos de contratação que dispensam a definição prévia de quantitativos, assume também as restrições decorrentes dessa escolha.

Noutro giro, a integridade se incorpora às contratações por meio de códigos, políticas ou controles posteriores, mas principalmente por intermédio de um planejamento capaz de antecipar riscos e estabelecer parâmetros objetivos para a tomada de decisões (Leonez e Bragagnoli, 2025).

Sob essa perspectiva, o Acórdão nº 1387/2026 reafirma que a ausência de quantitativos compromete não apenas a regularidade procedimental, mas a própria governança do Sistema de Registro de Preços, evidenciando que a adesão à ata de registro de preços não constitui consequência automática da existência do registro de preços. Ao contrário, trata-se de faculdade condicionada à existência de elementos mínimos de planejamento que permitam o controle dos quantitativos e a observância dos limites legais. Sem esses parâmetros, não há espaço jurídico para o "carona", ainda que a contratação

originária seja válida e vantajosa. Reforce-se, que tais premissas devem ser avaliadas por todas as linhas de defesa durante a fase interna, controle que, aparenentemente, também falhou no caso concreto.

Referências

ALVES, Paulo; BRAGAGNOLI, Renila. **Governança das contratações na Lei n.º 14.133/2021: entre avanços normativos e déficits institucionais**. 2026. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2026/04/09/governanca-das-contratacoes-na-lei-n-o-14-133-2021-entre-avancos-normativos-e-deficits-institucionais>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1387/2026 – Plenário**. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Processo TC 023.056/2025-8. Sessão de julgamento de 24 jun. 2026. Brasília: TCU, 2026. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1387%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

LEONEZ, Angelina; BRAGAGNOLI, Renila. **Governança nas contratações: como o planejamento incorpora a integridade na prevenção de riscos**. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/12/09/governanca-nas-contratacoes-como-o-planejamento-incorpora-a-integridade-na-prevencao-de-riscos/>

SILVA, Michelle Marry Marques da. **O novo Sistema de Registro de Preços: 11 principais pontos para sua utilização**. 2023. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/14/o-novo-sistema-de-registro-de-precos-11-principais-pontos-para-sua-utilizacao/>

Publicado em 09/09/2026

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

BRAGAGNOLI, Renila.

O Acórdão 1387/2026 – Plenário e a (im)possibilidade de adesão a ata de registros de preços sem a estimativa de quantitativos

Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.