

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA LEI
Nº 14.133/2021 E AS PECULIARIDADES DO
MODELO PIAUIENSE

*The Price Registration System in Brazil's Public Procurement
Law No. 14,133/2021: Specific Features of the Piauí Model*

FERNANDO DO NASCIMENTO ROCHA

RESUMO

O artigo examina o Sistema de Registro de Preços sob a perspectiva da Lei nº 14.133/2021, destacando sua evolução, os avanços em governança e as peculiaridades do modelo adotado pelo Estado do Piauí. O estudo parte da constatação de que, sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, o Sistema de Registro de Preços apresentava lacunas normativas, gerava incertezas e variações em regulamentos dos diversos entes federativos. A pesquisa busca compreender de que modo a nova lei superou essas deficiências, ao conferir disciplina mais completa e uniforme ao instituto, e como o Decreto Estadual nº 21.938/2023 adaptou o sistema piauiense às diretrizes nacionais, preservando sua tradição de centralização coordenada. A relevância do estudo decorre da importância crescente do Sistema de Registro de Preços como instrumento de planejamento e racionalização das aquisições públicas, além de sua contribuição ao analisar o arranjo normativo do Piauí, ainda pouco explorado pela literatura. Metodologicamente, adota-se abordagem jurídico-descritiva, com análise comparada da legislação federal e do regulamento estadual, complementada por exame doutrinário e de manifestações de órgãos de controle. Os resultados indicam que a Lei nº 14.133/2021 aperfeiçoou o instituto ao definir as figuras do órgão gerenciador, participante e não participante, disciplinar o procedimento de Intenção de Registro de Preços, limitar as adesões quantitativamente, permitir sua aplicação a obras e serviços de engenharia e autorizar a prorrogação das atas de registro de preços. No plano estadual, o Decreto nº 21.938/2023 consolidou o modelo de “registro central e setoriais”, formalizou a incorporação das atas e disciplinou as figuras da compra centralizada e compartilhada, reforçando a coerência entre autonomia administrativa e uniformidade normativa. Conclui-se que a efetividade do SRP, independentemente do

nível federativo, depende, sobretudo, da qualidade do planejamento, da coordenação interinstitucional e do controle jurídico preventivo, elementos que garantem sua função de racionalizar as contratações e promover eficiência e segurança jurídica.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços; Licitações Públicas; Lei nº 14.133/2021; Decreto Estadual do Piauí nº 21.938/2023; Modelo Estadual de Governança.

ABSTRACT

This article examines the Price Registration System from the perspective of Brazil's Public Procurement Law No. 14,133/2021, highlighting its evolution, governance improvements, and the specific features of the model adopted by the State of Piauí. The study begins by noting that, under the former Law No. 8,666/1993, the Price Registration System exhibited regulatory gaps, generating uncertainty and variations among the regulations of different governmental entities. The research seeks to understand how the new law has addressed these deficiencies by providing a more comprehensive and uniform framework, and how State Decree No. 21,938/2023 has adapted the Piauí system to national guidelines while preserving its tradition of coordinated centralization. The relevance of this study consists in the growing importance of the Price Registration System as an instrument for planning and rationalizing public procurement, as well as in its contribution to the analysis of Piauí's regulatory framework, which remains scarcely explored in the literature. Methodologically, the article adopts a legal-descriptive approach, combining a comparative analysis of federal and state legislation with a review of legal scholarship and opinions issued by oversight bodies. The findings indicate that Law No. 14,133/2021 improved the system by defining the roles of managing, participating, and non-participating

entities; regulating the Price Registration Intention procedure; quantitatively limiting external adhesions; extending its application to public works and engineering services; and authorizing the renewal of price registration records. At the state level, Decree No. 21,938/2023 consolidated the “central and sectoral registry” model, formalized the incorporation of records, and regulated centralized and shared procurement, strengthening coherence between administrative autonomy and regulatory uniformity. The study concludes that the effectiveness of the Price Registration Intention – regardless of the governmental level – depends primarily on the quality of planning, inter-institutional coordination, and preventive legal oversight, which ensure its role in rationalizing public procurement and promoting efficiency and legal certainty.

Keywords: Price Registration System; Public Procurement; Law No. 14,133/2021; Piauí State Decree No. 21,938/2023; State Governance Model.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. 1.1. CONCEITUAÇÃO. 1.2. O REGISTRO DE PREÇOS NA LEI 8.666/1993. 1.3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. 1.4. VANTAGENS DO USO SRP. 1.5. LIMITAÇÕES E RISCOS DO SRP. 2. HIPÓTESES DE CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. 3. SRP E OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. 4. GERENCIAMENTO E ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. 5. VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO DA ATA DE REGISTRO

DE PREÇOS. 6. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ESTADO DO PIAUÍ. 6.1. BREVE HISTÓRICO. 6.2. O DECRETO Nº 21.938/2023: PRINCIPAIS INOVAÇÕES E ALINHAMENTO À LEI Nº 14.133/2021. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUÇÃO

O Sistema de Registro de Preços (SRP) consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos instrumentos mais relevantes de racionalização das contratações públicas no Brasil. Criado para viabilizar aquisições padronizadas e recorrentes, mediante licitação prévia ou contratação direta, o sistema permite à Administração formar uma espécie de lista de fornecedores e valores previamente registrados, a serem utilizados conforme a necessidade, sem a obrigatoriedade de contratação imediata.

A experiência acumulada sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e seus regulamentos específicos revelou a importância do SRP como mecanismo de eficiência administrativa, mas também evidenciou suas fragilidades, notadamente quanto às adesões por órgãos não participantes do registro e à ausência de uniformidade normativa entre os entes federativos.

A edição da Lei nº 14.133/2021 representou um marco de sistematização do instituto, conferindo-lhe disciplina completa, com definição conceitual, regras procedimentais e limites de governança, diversamente da disciplina lacônica da lei anterior. A nova lei incorporou ao plano legal temas até então restritos à regulamentação infralegal, como a distinção entre órgão gerenciador, participante e não participante, o procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), fixou limites e condicionantes para adesões por não participantes e disciplinou expressamente a prorrogação de vigência das atas.

No âmbito estadual, o Piauí figura entre as administrações que desenvolveram modelo próprio de registro de preços, marcado pela centralização coordenada e pela busca de eficiência administrativa. A evolução desse sistema, iniciada com o Decreto estadual nº 11.319/2004 e consolidada com o Decreto estadual nº 21.938/2023, reflete o grau de maturidade institucional do Estado na adequação às diretrizes nacionais, preservando, contudo, peculiaridades locais, como a coexistência entre o registro central e os registros setoriais e a figura da incorporação das atas.

O presente trabalho examina o tratamento jurídico do Sistema de Registro de Preços na Lei nº 14.133/2021, destacando avanços, limitações e desafios práticos, bem como as especificidades do modelo piauiense, à luz do Decreto estadual nº 21.938/2023. Busca-se, com isso, oferecer uma análise integrada entre o plano normativo nacional e a experiência administrativa estadual, enfatizando os aspectos de planejamento, governança e controle que condicionam o uso eficiente e juridicamente seguro do Sistema de Registro de Preços.

1. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

1.1. Conceituação

À semelhança da legislação anterior (Lei nº 8.666/1993), a Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações, traz dispositivo expresso contendo definições dos termos constantes da lei. Assim, tem-se no art. 6º, inc. XLV, que o sistema de registro de preços configura um 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.

Para Marçal Justen Filho, o “sistema de registro de preços consiste num processo administrativo complexo, que origina um banco de dados quanto a fornecedores e objetos, permitindo contratações futuras e sucessivas” (2021, p. 186).

Ao lado do credenciamento, da pré-qualificação, do procedimento de manifestação de interesse e do registro cadastral, o sistema de registro de preços é classificado, na Nova Lei de Licitações, entre os procedimentos auxiliares das licitações e contratações. Não se trata, pois, de uma modalidade licitatória.

1.2. O Registro de Preços na Lei 8.666/1993

A previsão legal do registro de preços constava do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual as compras, sempre que possível, deveriam ser processadas pelo sistema de registro de preços. O dispositivo, contudo, limitava-se a enunciar o instituto, remetendo sua regulamentação a decreto do Poder Executivo, sem lhe conferir tratamento detalhado quanto à natureza jurídica, hipóteses de utilização e forma de gestão.

A regulamentação veio inicialmente com o Decreto nº 2.743/1998, que instituiu o SRP no âmbito federal, estabelecendo parâmetros gerais de funcionamento. Em seguida, o Decreto nº 3.931/2001 aprimorou a sistemática, conferindo maior segurança procedimental e definindo com clareza o papel do órgão gerenciador e dos órgãos participantes. Essa norma foi posteriormente revogada pelo Decreto nº 7.892/2013 que se consolidou como marco da maturidade institucional do sistema federal, disciplinando a adesão às atas de registro de preços por órgãos não participantes — fenômeno que, embora tenha recebido o apelido informal de “carona”, carecia de previsão expressa na lei.

O modelo previsto na Lei nº 8.666/1993 e em seus decretos regulamentares revelava-se essencialmente instrumental e

pragmático, destinado a conferir celeridade e economicidade às contratações de bens e serviços de demanda frequente e padronizada. Entretanto, a ausência de regramento legal mais minucioso gerava incertezas e variações em diversos entes federativos, em especial quanto a temas como prorrogação de vigência da ata, limites de adesão, possibilidade de uso para serviços de engenharia e controle dos quantitativos registrados — pontos que viriam a ser expressamente disciplinados pela Lei nº 14.133/2021.

1.3. O Sistema de Registro de Preços na Nova Lei de Licitações

Em nível legal, a Lei nº 14.133/2021 promoveu um avanço significativo na disciplina do Sistema de Registro de Preços, conferindo-lhe tratamento jurídico mais completo e sistematizado. Ao contrário do regime legal anterior, em que o instituto encontrava apenas previsão genérica, a nova lei passou a defini-lo expressamente (art. 6º, XLV) como um conjunto de procedimentos destinados ao registro formal de preços para futuras contratações de bens, obras e serviços, a serem realizados mediante licitação — nas modalidades de pregão ou concorrência — ou, excepcionalmente, por contratação direta.

Além da definição do sistema, a lei também conceitua a ata de registro de preços (art. 6º, XLVI) como documento vinculativo e obrigacional, dotado de natureza de compromisso para futura aquisição, e distingue as figuras do órgão gerenciador, do órgão participante e do órgão não participante (incisos XLVII a XLIX), o que contribui para uniformizar a prática administrativa e reduzir controvérsias quanto à responsabilidade pela condução e gestão das atas.

A nova lei também reforça o caráter do SRP como instrumento auxiliar de planejamento, determinando que o processamento por meio do sistema deve ser considerado na fase

preparatória das compras públicas (art. 40, II), e inserindo-o expressamente entre os procedimentos auxiliares das licitações e contratações (art. 78, IV). Trata-se, portanto, de um mecanismo voltado à racionalização das aquisições públicas, integrado à etapa de planejamento e execução da despesa, e não de uma modalidade de licitação autônoma.

Os arts. 82 a 86 concentram o núcleo normativo do SRP, detalhando aspectos procedimentais antes deixados a regulamentos. Tem-se a indicação de elementos específicos que devem constar do edital de licitação voltada à instituição de registro de preços (art. 82, I a IX); autorização expressa para utilização do sistema na contratação de obras e serviços de engenharia (art. 82, § 5º, e art. 85), desde que haja projeto padronizado e necessidade permanente ou frequente; a previsão de rotinas obrigatórias de controle, atualização periódica dos preços e definição do período de validade do registro (art. 82, § 5º). Disciplinou-se ainda o procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), que deve anteceder a licitação para permitir a adesão de outros órgãos (art. 86, caput).

Outra disciplina que recebeu tratamento expresso na Lei nº 14.133/2021 foi a fixação de limites quantitativos para as adesões às atas de registro de preços por órgãos não participantes, sendo fixados os limites de até 50% dos quantitativos registrados por órgão aderente (art. 86, § 4º) e, no total, até o dobro do quantitativo da ata (§ 5º). A lei também passou a dispor sobre a adesão entre diferentes entes federativos, restringindo, por exemplo, a adesão de órgãos federais a atas de entes subnacionais e de entes estaduais a atas municipais (art. 86, §§ 3º e 8º).

Por fim, o art. 84 estabeleceu regra uniforme para a vigência da ata de registro de preços, fixando prazo de um ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a

vantajosidade, e diferenciando-a da vigência dos contratos dela decorrentes. O art. 83, por sua vez, manteve a característica essencial do sistema: a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento nas condições pactuadas, mas não obriga a Administração a contratar, preservando-se sua discricionariedade.

Com essa estrutura, a Lei nº 14.133/2021 consolidou o Sistema de Registro de Preços como um instrumento de governança contratual, ao mesmo tempo flexível e controlado, que alia planejamento, padronização e transparência às contratações públicas — superando as lacunas do regime anterior e uniformizando práticas antes dispersas entre os entes federativos.

1.4. Vantagens do uso do SRP

As vantagens do uso do Sistema de Registro de Preços são comumente listadas pela doutrina, entre elas destacam-se: a) desnecessidade de prévia dotação orçamentária (postergando-se essa definição para o momento da contratação); b) atendimento de demandas imprevisíveis; c) redução do volume de estoques; d) eliminação dos fracionamentos de despesa; redução do número de licitações; e) tempos recordes de aquisição; f) atualidade dos preços da aquisição; g) participação de pequenas e médias empresas; g) transparência das aquisições; h) redução de custos da licitação; i) maior aproveitamento dos bens (FERNANDES, 2008).

1.5. Limitações e riscos do SRP

O Sistema de Registro de Preços não constitui uma solução mágica para os problemas de eficiência das contratações públicas. Embora seja instrumento relevante de racionalização, seu êxito depende de rigoroso planejamento administrativo. O Sistema de Registro de Preços não substitui o planejamento: ele

o pressupõe. Quando mal conduzido, tende a reproduzir, em escala ampliada, as falhas e inconsistências da fase preparatória.

A licitação destinada à formação da ata de registro de preços é, por natureza, mais complexa que as licitações ordinárias, justamente porque deve prever condições para múltiplas contratações futuras, por diferentes órgãos e em momentos distintos. Erros de planejamento — como estimativas equivocadas de consumo, descrições imprecisas do objeto ou critérios de julgamento inadequados — podem se multiplicar nos inúmeros contratos decorrentes da ata, ampliando os riscos de inexecução, desequilíbrio econômico-financeiro e litigiosidade.

Outro ponto sensível diz respeito à adesão às atas por órgãos não participantes, que, embora permitida pela Lei nº 14.133/2021 (art. 86, §§ 2º a 8º), deve ser manejada com cautela. A adesão indiscriminada, sem demonstração de vantagem e compatibilidade com o mercado e com as necessidades efetivas do aderente, pode desvirtuar o caráter planejado do sistema e gerar contratações com sobrepreço ou em volumes destoantes das necessidades.

Há ainda o risco de concentração de mercado, decorrente da adoção reiterada de atas abrangentes ou de grandes lotes, que podem restringir a competitividade e afastar pequenas e médias empresas — justamente o público que a legislação busca incentivar. Um desenho inadequado do edital, sem divisão racional de itens ou grupos, pode, na prática, comprometer o caráter inclusivo e competitivo do sistema.

Por essas razões, a adequada utilização do SRP requer maturidade institucional, capacidade técnica e controle preventivo, especialmente por parte dos órgãos jurídicos e de controle interno. O sistema deve ser visto não como um atalho para agilizar aquisições, mas como uma ferramenta de gestão contratual

sofisticada, cujo uso demanda planejamento, coordenação e acompanhamento permanentes.

2. HIPÓTESES DE CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O uso do Sistema de Registro de Preços é medida de conveniência administrativa, cabendo à Administração avaliar sua adequação em face do objeto e das necessidades de contratação. O Decreto Federal nº 11.462/2023, em harmonia com a Lei nº 14.133/2021, define as hipóteses em que o SRP se mostra juridicamente e economicamente recomendável.

De acordo com o art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023, o sistema poderá ser adotado “quando a Administração julgar pertinente”, especialmente nas seguintes situações: I – quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; II – quando for conveniente a aquisição de bens com entregas parceladas ou a contratação de serviços mensurados por unidade de medida (como horas de serviço, postos de trabalho ou tarefas); III – quando se pretender o atendimento simultâneo de mais de um órgão ou entidade, inclusive nas compras centralizadas; IV – quando se destinar à execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou adesão a atas de registro de preços; e V – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado.

Essas hipóteses evidenciam que o SRP não se presta a toda e qualquer aquisição, mas a contratações que apresentem recorrência, imprevisibilidade ou multiplicidade de demandantes.

No caso da referida imprevisibilidade, é importante destacar a regra do § 3º do art. 82, da Lei nº 14.133/2021, que admite o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas

em situações restritas, tais como quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores, no caso de aquisição de alimentos perecíveis e no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens. Para essas hipóteses, ainda, será obrigatória a indicação do valor máximo da despesa, sendo vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

A adoção do Sistema de Registro de Preços visa, pois, a otimizar o planejamento e reduzir a sobreposição de certames, garantindo uniformidade de preços e condições contratuais entre diversos órgãos.

Por outro lado, a adoção do SRP fora das hipóteses justificadas ou sem adequada motivação configura desvio de finalidade e afronta aos princípios do planejamento e da eficiência. O sistema não deve ser utilizado como expediente para burlar estimativas de consumo, contornar limites orçamentários ou substituir licitações específicas.

O Tribunal de Contas da União assentou que o Sistema de Registro de Preços não se presta a situações em que se pretenda uma contratação única e integral do objeto registrado, exaurindo-se a ata logo em sua primeira utilização. Nessas hipóteses, não há múltiplas contratações a justificar o uso do sistema, mas mera escolha discricionária. Esse entendimento foi explicitado no Acórdão nº 1.443/2015-Plenário e reafirmado no Acórdão nº 1.351/2025-Plenário, que reforçam o caráter instrumental do SRP como mecanismo voltado à padronização e recorrência de aquisições, e não à mera substituição das licitações convencionais.

Assim, a decisão pela adoção do SRP deve estar expressamente motivada na fase preparatória, demonstrando-se a compatibilidade entre o objeto e a sistemática de registro, as

vantagens da centralização ou da contratação futura e a capacidade do órgão gerenciador de administrar as atas decorrentes.

3. SRP E OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, prevalecia o entendimento de que o Sistema de Registro de Preços não era aplicável às obras de engenharia, admitindo-se sua utilização apenas para determinados serviços de manutenção e conservação, desde que padronizados e de demanda contínua. Essa restrição decorria da natureza singular e específica das obras públicas, cuja execução exige projeto básico próprio e estimativa precisa de quantitativos — características pouco compatíveis com o regime de registro de preços, voltado a aquisições recorrentes e fragmentadas.

A evolução normativa ocorreu com a instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, pela Lei nº 12.462/2011, que expressamente passou a admitir a aplicação do SRP a obras com características padronizadas. O Decreto nº 7.581/2011, que regulamentou o RDC, consolidou essa possibilidade dispondo expressamente, em seu art. 89, que o Sistema de Registro de Preços no âmbito do RDC poderia ser adotado, além da já conhecida aquisição de bens, para a contratação de obras com características padronizadas e de serviços de engenharia.

Para a utilização do Registro de Preços no âmbito do RDC (SRP/RDC) era necessária a demonstração de que (a) pelas características do bem ou serviço, houvesse necessidade de contratações frequentes; (b) fosse mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; (c) fosse conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou (d) pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo

a ser demandado pela Administração Pública. Exigia-se ainda que as obras tivessem projeto de referência padronizado, básico ou executivo, consideradas as regionalizações necessárias e que houvesse compromisso do órgão aderente de suportar as despesas das ações necessárias à adequação do projeto padrão às peculiaridades da execução.

O RDC, portanto, representou um marco ao reconhecer a possibilidade de registro de preços também para obras, desde que observados requisitos rigorosos de padronização, replicabilidade e controle. Essa experiência, inicialmente restrita à esfera federal, contribuiu para amadurecer a compreensão de que o SRP poderia ser útil em obras de pequena complexidade técnica e de execução repetitiva.

A Lei nº 14.133/2021 incorporou definitivamente essa possibilidade, prevendo no art. 85 que “a Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços”, desde que atendidos os seguintes requisitos: (I) existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, e (II) necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado.

Trata-se, assim, de uma evolução legislativa consciente, que consolida o avanço inaugurado pelo RDC e, ao mesmo tempo, preserva os limites técnicos do instituto. A lei admite o SRP para obras de engenharia apenas quando a repetitividade e a padronização do objeto tornarem o sistema vantajoso e juridicamente seguro — situações em que o planejamento é facilitado pela previsibilidade da demanda e pela homogeneidade do projeto.

Conforme destaca Ronny Charles Lopes de Torres (2023, p. 559-560):

Superando uma longa peleja sobre a aplicabilidade do SRP para licitações de obras, o artigo 85, expressamente, definiu

que a Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- Existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- Necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

[...]

Fato é que existem muitas obras e serviços de engenharia que, dada sua natureza comum e sua reduzida complexidade, podem, em tese, ser licitadas pelo sistema de registro de preços, notadamente nas situações em que se possa determinar, antecipadamente, a dimensão, localização ou intensidade de tais serviços, como o calçamento de ruas, sua manutenção, a limpeza de galerias pluviais ou a construção de casa populares padronizadas.

De qualquer forma, é preciso avaliar a utilização do sistema de registro de preços em relação à obra e ao serviço de engenharia, com certa ponderação. A grande maioria das obras e muitos serviços de engenharia se revestem de características específicas, diferenciadoras das demais, inviabilizando grande parte das vantagens na adoção do registro de preços.

Em síntese, o SRP aplicado às obras e serviços de engenharia não afasta a necessidade de planejamento detalhado, mas a reforça. O sistema deve ser visto como ferramenta de gestão de contratações repetitivas e padronizadas, e não como alternativa para substituir licitações específicas de obras singulares. Seu uso legítimo, portanto, exige padronização, previsibilidade e

controle — exatamente os pilares sobre os quais se assenta a racionalidade do novo regime jurídico das contratações públicas.

4. GERENCIAMENTO E ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O gerenciamento da ata de registro de preços compreende o conjunto de atividades relacionadas à condução do procedimento licitatório para formação da ata, seu acompanhamento, controle e utilização. Essa função é central para a efetividade do sistema, pois o êxito do SRP depende de uma gestão contínua e coordenada entre os órgãos que dele participam.

A Lei nº 14.133/2021, no art. 6º, definiu de forma expressa as três figuras que integram o sistema: 1) órgão ou entidade gerenciadora: responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata dele decorrente (inciso XLVII); 2) órgão ou entidade participante: aquele que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata (inciso XLVIII); 3) órgão ou entidade não participante: aquele que não participa dos procedimentos iniciais da licitação e não integra a ata (inciso XLIX).

Essas definições, antes dispersas em regulamentos, foram positivadas pela nova lei, conferindo maior segurança e clareza quanto às atribuições de cada ente envolvido. O órgão gerenciador atua como coordenador do procedimento — elabora e publica o edital, centraliza a fase de análise e julgamento das propostas e controla a utilização da ata. Os participantes, por sua vez, manifestam previamente suas necessidades e integram formalmente o registro. Já os não participantes são aqueles que, posteriormente, aderem à ata — fenômeno que, na prática administrativa, consagrou-se sob o apelido informal de “carona”. A adesão, contudo, é exceção e não regra.

O art. 86 da Lei nº 14.133/2021 impõe um rito estruturado para o planejamento do SRP, prevendo ainda o procedimento público de intenção de registro de preços (IRP), por meio do qual o órgão gerenciador divulga sua intenção de registrar preços, permitindo, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a manifestação de interesse de outros órgãos em participar da ata. Somente os que manifestarem interesse durante essa fase integram a ata na condição de participantes.

A intenção de registro de preços funciona, assim, como uma etapa preparatória de transparência e coordenação entre órgãos, fundamental para dimensionar corretamente a demanda, viabilizando ganhos de escala, bem como prevenir adesões desordenadas.

Para os órgãos não participantes, a adesão à ata foi mantida, mas sob regras mais rigorosas. O § 2º do art. 86 condiciona a adesão à demonstração da vantajosidade, à compatibilidade dos preços com o mercado e à anuência prévia do órgão gerenciador e do fornecedor. Além disso, a lei fixou limites quantitativos precisos: até 50% dos quantitativos registrados por órgão aderente (§ 4º) e, no total, até o dobro do quantitativo registrado na ata (§ 5º). Tais limites não podem ser ampliados por norma regulamentar.

A Lei nº 14.770/2023, alterando a Lei nº 14.133/2021, introduziu novas restrições às adesões entre entes federativos. Assim, a adesão pode ocorrer apenas entre órgãos de mesmo nível ou de nível superior (por exemplo, estadual a federal), vedando-se, contudo, a adesão de órgãos federais a atas de entes subnacionais e de órgãos estaduais a atas municipais (§§ 3º e 8º). Essa medida buscou conter a expansão indiscriminada do uso da figura do “carona” e formação de atas em descompasso com as reais necessidades do órgão gerenciador e dos participantes originários.

Importante ressaltar que quem não pode aderir, também não pode participar da intenção de registro de preços. A Intenção de Registro de Preços destina-se exclusivamente a órgãos e entidades legitimados a integrar a ata, de modo que os entes proibidos de adesão não podem figurar como participantes no procedimento preparatório.

Por fim, o art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, impõe aos órgãos de assessoramento jurídico o controle prévio de legalidade das adesões a atas de registro de preços, reforçando a necessidade de que cada adesão seja juridicamente motivada, além de técnica e economicamente vantajosa, sob pena de desvirtuamento do sistema e responsabilização do gestor.

O gerenciamento do SRP, portanto, envolve não apenas a execução administrativa da ata, mas também o planejamento e o controle jurídico preventivo, assegurando que o sistema se mantenha dentro de seus limites legais e finalidades institucionais — planejamento, eficiência e padronização das contratações públicas — e que efetivamente atenda à sua finalidade de racionalizar e conferir previsibilidade às aquisições estatais.

5. VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei nº 14.133/2021 trouxe disposição expressa sobre a possibilidade de prorrogação da ata de registro de preços. Dispõe o art. 84 que “o prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.” O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que “o contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.”

Sob o regime anterior, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 15, § 3º, III, limitava a vigência da ata ao prazo máximo de

um ano. A possibilidade de extensão do prazo, embora admitida por algumas normas locais, frequentemente gerava controvérsias acerca da validade de tais prorrogações.

A Nova Lei de Licitações resolveu essa questão ao permitir, de forma expressa, a prorrogação por mais um ano, desde que demonstrada a vantajosidade do preço, que deve ser aferida mediante pesquisa de mercado atualizada e manifestação técnica fundamentada. A prorrogação, portanto, não constitui direito do fornecedor, mas faculdade da Administração, condicionada à permanência das condições originais de vantajosidade e interesse público.

A norma também distingue, de modo inequívoco, a vigência da ata e a vigência dos contratos dela decorrentes. Enquanto a ata possui caráter meramente instrumental e pré-contratual, limitado à sua função de registrar preços e fornecedores, os contratos firmados com base nela seguem regime próprio de duração e execução, definido segundo o objeto e a natureza do ajuste — inclusive quanto à prorrogação nos termos dos arts. 105 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Uma questão que tem sido colocada na prática administrativa refere-se à possibilidade de renovação dos quantitativos registrados quando da prorrogação da ata. A lei silencia sobre o tema. Apresentam-se duas possibilidades: a) a prorrogação deveria limitar-se aos saldos remanescentes, sem reabertura de quantitativos; ou b) a prorrogação teria o condão de renovar os quantitativos, à semelhança da prorrogação de serviços continuados.

Sobre o tema, a Advocacia Geral da União – AGU emitiu posicionamento favorável à renovação dos quantitativos no caso de prorrogação de ata de registro de preços, como se pode verificar da ementa do PARECER nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU:

EMENTA:

I- Consulta, apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a respeito da possibilidade de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços.

II- Fixação da interpretação do art. 84, da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), e dos arts. 22 e 23, do Decreto nº 11.462, de 2023.

III- Conclusão pela possibilidade de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços, desde que: a) seja comprovado o preço vantajoso; b) haja previsão expressa no edital e na ata de registro de preços; c) o tema tenha sido tratado no planejamento da contratação; d) a prorrogação da ata de registro de preços ocorra dentro do prazo de sua vigência.

Observa-se que, para o órgão de Consultoria Jurídica da União, a renovação dos quantitativos quando da prorrogação da ata é possível, mas deve atender aos condicionantes de existência de previsão expressa no edital de licitação e na ata de registro de preços, a questão tenha sido avaliada durante a fase de planejamento, manutenção da vantajosidade dos preços e que a prorrogação seja feita durante a vigência da ata.

Em suma, a disciplina atual confere maior flexibilidade temporal ao SRP, mas também impõe maior rigor no controle de vantajosidade e de proporcionalidade. A prorrogação deve ser vista como instrumento de eficiência, não de ampliação ilimitada do poder de contratar. O equilíbrio entre previsibilidade e controle é o que assegura que a vigência das atas, permaneça

compatível com os princípios do planejamento, da economicidade e da segurança jurídica. A renovação de quantitativos deve ser tratada como exceção, submetida a fundamentação técnica e parecer jurídico específicos, a fim de evitar a prática de atos desarrazoados.

6. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ESTADO DO PIAUÍ

6.1. Breve histórico

No Estado do Piauí, o Sistema de Registro de Preços foi implementado inicialmente pelo Decreto nº 11.319/2004.

Naquele momento, já se iniciava um movimento de centralização gradativa dos procedimentos licitatórios na Secretaria de Estado da Administração. Assim, nesse *movimento*, previu-se a instituição de um registro central, devendo cada órgão utilizá-lo ou implantar o seu próprio sistema, desde que em harmonia com o Sistema Central.

Visando a dar eficácia à exigência regulamentar de harmonia com o sistema central, foi emitido pela Procuradoria Geral do Estado do Piauí, o Parecer PGE/PLC nº 465/2010, aprovado em caráter normativo pelo Governador do Estado, onde se passou a utilizar a denominação registro de preços central e registros setoriais, esclarecendo a convivência entre estes dois registros.

Assentou-se que os registros setoriais serviriam para suprir necessidades específicas do ente ou órgão que o instituir, afastando-se sua utilização ou implementação quando houver registro para o objeto (em qualidade e quantidade) no Sistema Central e quando o objeto não guardar pertinência com as atividades e atribuições do órgão ou ente. O registro de preços

setorial somente poderia ser utilizado pelo órgão que o instituíra, afastando-se a figura do “carona”, admissível apenas no Registro Central.

Ainda com vistas à manutenção da harmonia do sistema (Registro Central e Setoriais), criou-se a figura da incorporação, em que a Secretaria de Estado da Administração poderia incorporar como seu um registro setorial, e gerenciá-lo consoantes das normas do sistema central, admitindo-se aí, depois da incorporação, a possibilidade de adesão à ata por entes não participantes (carona).

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, foi editado o Decreto estadual nº 21.938/2023, atualizando o regramento do sistema de registro de preços no Estado do Piauí, mantendo ainda algumas características específicas do sistema local, tais como a existência do Registro de Preços Central (art. 6º), Registro de Preços Setorial (art. 7º) e a incorporação do registro setorial, comumente chamada de incorporação da ata de registro de preços (art. 7º, §§ 5º e 6º).

O decreto disciplinou ainda a compra centralizada e a compra compartilhada.

6.2. O Decreto nº 21.938/2023: principais inovações e alinhamento à Lei nº 14.133/2021

A edição do Decreto nº 21.938/2023 representou a consolidação do Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado do Piauí, adaptando-o à estrutura da Lei nº 14.133/2021 e preservando características próprias do modelo local, amadurecido desde o Decreto nº 11.319/2004, o Parecer PGE/PLC nº 465/2010 e as práticas administrativas subsequentes. O novo diploma regulamenta, de modo abrangente, os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, disciplinando o SRP para bens, serviços e obras de engenharia no Poder Executivo Estadual.

O decreto reforça a centralização do SRP sob o comando da Secretaria de Administração (SEAD), que atua como órgão central e gerenciador do sistema, competindo-lhe conduzir as intenções de registro de preços, consolidar estimativas de demanda, autorizar adesões e prorrogações. Essa estrutura mantém o modelo de “registro central e setoriais” haurido da regulamentação anterior, agora formalmente incorporado nos arts. 6º e 7º do novo decreto, que tratam do registro central e do registro setorial.

O decreto reafirma, ainda, a possibilidade de incorporação do registro setorial pela SEAD, transformando-o em registro central para posterior adesão por outros órgãos — prática já consolidada no Estado e agora positivada (art. 7º, §§ 5º e 6º) —, ao mesmo tempo em que veda adesões a atas setoriais, preservando a hierarquia e o controle do sistema central.

Disciplina também as figuras da compra centralizada (em que a Secretaria de Administração poderá realizar procedimento licitatório ou contratação direta de bens, serviços ou obras, a fim de atender às necessidades comuns de órgãos ou entes da Administração Estadual) e da compra compartilhada (quando dois ou mais órgãos ou entes da Administração Estadual poderão realizar procedimento licitatório ou contratação direta de bens, serviços ou obras, a fim de atender às suas necessidades comuns), como mecanismos complementares para racionalizar contratações sem a formalidade do SRP (arts. 38 e 39).

Tais dispositivos evidenciam o esforço do Estado em compatibilizar a autonomia administrativa local com a uniformidade normativa nacional, garantindo segurança e eficiência na gestão das contratações.

Em síntese, aliando fidelidade às normas da Lei nº 14.133/2021, o regulamento estadual mantém o modelo de centralização coordenada, articulando os registros setoriais sob a

tutela técnica da Secretaria da Administração, mantendo inclusive o controle das adesões dos órgãos estaduais a atas de outro ente ou Poder Federativo.

CONCLUSÃO

O Sistema de Registro de Preços consolidou-se, ao longo de sua evolução normativa, como um dos mais relevantes instrumentos de gestão das contratações públicas. De um mecanismo essencialmente operacional, previsto de forma genérica na Lei nº 8.666/1993, o SRP recebeu pela Lei nº 14.133/2021 um regramento mais completo, trazendo mais segurança e uniformidade entre os diversos entes federativos, com regras de planejamento, controle e governança.

A nova lei conferiu ao instituto contornos de racionalidade e segurança, ao disciplinar, de modo expresse, aspectos como a distinção entre órgãos gerenciadores, participantes e não participantes, o procedimento de intenção de registro de preços, a limitação das adesões (“caronas”), a possibilidade de aplicação a obras e serviços de engenharia, e a prorrogação das atas. Trata-se, portanto, de um sistema que, embora mantenha a flexibilidade característica de sua origem, passou a exigir maior rigor técnico e justificativa administrativa, especialmente quanto à vantajosidade e ao controle dos quantitativos registrados.

No Estado do Piauí, a regulamentação do SRP demonstra um percurso de amadurecimento institucional. Desde o Decreto nº 11.319/2004 até o atual Decreto nº 21.938/2023, observa-se a consolidação de um modelo de centralização coordenada, que busca equilibrar eficiência e controle, articulando registros setoriais sob a supervisão técnica da Secretaria da Administração. O sistema piauiense preserva a coerência com as diretrizes nacionais, mas mantém peculiaridades que refletem

a experiência local, como a distinção entre registros centrais e setoriais e a figura da incorporação das atas.

Em síntese, tanto no plano federal quanto no estadual, o êxito do Sistema de Registro de Preços depende menos de sua normatividade e mais da qualidade de sua gestão. Planejamento, padronização, coordenação e controle jurídico preventivo são os pilares que asseguram que o Sistema de Registro de Preços cumpra sua função de racionalizar as contratações, promover eficiência e garantir segurança jurídica à Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC**. São Paulo: Dialética, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 14 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.