

O perfil jurídico do sistema de registro de preços e da ata de registro de preços

Antonio Cecilio Moreira Pires

Advogado e consultor jurídico em São Paulo, doutor e Mestre em direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP, professor de direito administrativo, chefe do núcleo de direito administrativo e ambiental, coordenador do curso de pós-graduação pelo sistema EAD de direito administrativo e Administração Pública, na Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM, tendo exercido no decorrer de sua carreira, diversos cargos na Administração Pública do Município de São Paulo e Estado de São Paulo, na União e em organismo internacional.

RESUMO

Estudo sobre o instituto do Sistema de Registro de Preços e Ata de Registro de Preços, nos termos da Lei 14.133/21, contemplando um exame das legislações precedentes, trazendo à discussão, questões de ordem conceitual, legal da utilização desse importante instrumento auxiliar da licitação.

1 ORIGEM, CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Coube a mim traçar, ainda que em rápidas pinceladas, o perfil jurídico do Sistema de Registro de Preços e da Ata de Registro de Preços. Para tanto, em um primeiro momento, impõe-se buscar a origem das figuras jurídicas mencionadas, até para melhor entender a sua sistemática.

Nesse sentido, em outras oportunidades, infelizmente encontrei diversos textos que colocavam a origem da Ata de Registro de Preços na finada Lei nº 8.666/93. Nada mais errado. Do ponto de vista da estrita legalidade, o instituto em comento já se encontrava previsto no art. 14, inciso II, do Decreto-Lei nº 2.300/86, que previa a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços e, nos seus §§ 1º a 3º, disciplinava a ata de registro de preços propriamente dita.

No que diz respeito à Prefeitura do Município de São Paulo, a revogada Lei Municipal nº 8.248/75, também trazia em seu art. 12 expressa previsão para o Sistema de Registro de Preços e para Ata de Registro de preços que, na época era processada pelo antigo Departamento de Materiais – DEMAT da Secretaria Municipal de Administração – SMA, hoje Secretaria Municipal de Gestão – SEGES.

Mediante um exame mais atento das legislações precedentes, há de se perceber que a temática do registro de preços em muito evoluiu, pois após a sua previsão no antigo De-

creto-Lei nº 2300/86, ganhou corpo na Lei nº 8.666/93 e veio, significativamente detalhado na legislação vigente – Lei 14.133/21, consoante as disposições dos art. 82 a 86.

Com efeito, os art. 82 a 86 vieram a disciplinar o Sistema de Registro de Preços que se constitui no conjunto de procedimentos para, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades de Concorrência ou Pregão, promover o registro formal de preços. De sua vez, o registro de preços se constitui no documento vinculativo e de caráter obrigatório, denominado de Ata de Registro de Preços.

De modo a ser mais assertivo, qual a natureza jurídica da Ata de Registro de Preços? Ora, trata-se de um documento vinculativo e de caráter obrigatório, consistente em um ato negocial. Conquanto o questionamento tenha sido adequadamente respondido, a dúvida, de maneira, simplista, ainda persiste: o que é registro de preços? Tenho para mim que essa figura jurídica muito se aproxima do pré-contrato do direito privado, nos termos do art. 462 do Código Civil Brasileiro que traz em seu bojo o contrato preliminar. Pouco importa se pré-contrato ou contrato preliminar, posto que isso não passa de mera sinonímia, sendo relevante considerar, apenas, que as partes declaram formalmente o firme propósito de celebrar um futuro contrato, se, e somente se, concretizados condicionantes objetivamente previstos no instrumento sobredito – contrato preliminar. Exemplo clássico é a promessa de compra e venda de imóvel que, ainda se encontra em construção, além de também não contemplar a matrícula individualizada em razão de sua não abertura. Veja-se que a compra e venda somente se realizará com a consequente transferência da titularidade para o comprador, se, e somente se, a obra encontrar o seu regular término e desde que a matrícula do imóvel se encontre devidamente individualizada, na forma da Lei.

Trazendo as considerações precedentes para o campo do direito público, afirma-se que a Ata de Registro de Preços, quando celebrada, será utilizada se, e somente se, houver a necessidade pública, consistente na aquisição, no serviço e, modernamente, por força do art. 85, da Lei 14.133/21, admitiu-se a adoção da sistemática para obras e serviços de engenharia, subordinada à existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, bem como a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A questão conceitual é complexa, e, portanto, requer especial atenção, sob pena de levar o intérprete a errôneas conclusões que poderão ensejar prejuízo às partes.

2 O QUE MELHOR ATENDE AO INTERESSE PÚBLICO? CONTRATO OU REGISTRO DE PREÇOS

Outra questão de relevância é aquela que diz respeito aos condicionantes que vão indicar a necessidade de celebração da Ata ou ainda, melhor dizendo, quais os condicionantes que vão indicar que a adoção do Sistema de Registro de Preços melhor atende ao interesse público.

Questão preliminar a essa, que deve ser solvida logo de início, diz respeito à decisão da Administração em optar pela celebração da ata de registro de preços, em detrimento do contrato administrativo. Por óbvio, a conclusão à indagação proposta não traz qualquer esforço de interpretação, eis que, em razão da observância do princípio do planejamento, será na fase preparatória da licitação, mais precisamente quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP que essa questão de celebração do contrato ou ata de registro de preços deve ser efetivamente solvida.

Caso a decisão seja pelo registro de preços, uma série de requisitos de ordem formal, administrativa e orçamentária, dentre outros, devem ser observados. De qualquer maneira, se nos afigura que os principais fatores que indicam a celebração da ata de registro de preços consistem na constante demanda do objeto, quantitativos estimados ou entregas ou execução de serviços de forma parcelada.

3 A ADEÇÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Finalmente, legalizou-se o sonho de todos aqueles que estão à frente das licitações, em especial no que diz respeito à iniciativa privada, com a disciplina jurídica do procedimento vulgarmente conhecido por “carona”. De forma mais adequada, legalizou-se a adesão à ata de registro de preços, por órgão ou entidade que não tenha inicialmente aderido à sistemática em questão, nos termos do art. 86, da Lei nº 14.133/21.

4 NOVAS SOLUÇÕES, NOVOS PROBLEMAS

O exame da legislação revela que a matéria foi submetida a condicionantes legais rigorosos, justamente por se tratar de exceção ao dever de licitar. Porquanto estejamos à frente de normativos, que vieram trazer soluções para os diversos problemas enfrentados pela Administração Pública que inicialmente, encontravam-se consolidados em entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, foram utilizados para solver diversos celeumas e dificuldades enfrentadas cotidianamente pelo Poder Público. Mas claro, nada é perfeito! Novos problemas se apresentam e exigem novas soluções, pois já se houve falar, diga-se de passagem, com uma certa frequência, sobre a “renovação de quantitativos” ou ainda do “carona do carona”, tema que será explorado pelos meus colegas que juntamente comigo, compõem a mesa.

De qualquer sorte, e forma sintética, no que concerne à renovação de quantitativo o TCE do Pará, na 46ª Sessão Plenária de 25.09.25¹, o Conselheiro Lúcio Vale entendeu que:

- a) É possível realizar a renovação do quantitativo inicialmente registrado no caso de prorrogação de vigência da Ata de Registro de Preços, desde que comprovado o preço vantajoso, haja a previsão expressa no edital e na Ata de Registro de Preços, haja o tratamento do tema na fase de planejamento da contratação e a prorrogação da Ata de Registro de Preços ocorra dentro do prazo de sua vigência;
- b) A vedação de efetuar-se acréscimos nos quantitativos estabelecidos na Ata de Registro de Preços, presente no art. 20, da Resolução Administrativa n.º 2/2025/TCMPA, e no art. 23, do Decreto Federal n.º 11.462/2023, está relacionada ao aumento quantitativo dos itens previstos originalmente na ata e não daqueles que estão sendo objeto de renovação, de modo que tal proibição não encontra pertinência com o caso em consulta.

1 < <https://www.tcmpa.tc.br/tribunal-de-contas-dos-municipios-esclarece-regras-para-renovar-ata-de-registros-de-precos/> > acessado em 07.01.2026.

Veja-se que no do Estado do Pará, houve a regulamentação da matéria mediante decreto e, posterior resolução administrativa de lavra do E. Tribunal de Contas do Pará.

De sua vez, o TCE do Estado de Pernambuco, entendeu, nos autos do Processo TC 25101270-0², que:

... a Ata de Registro de Preços tem validade de um ano, podendo ser prorrogada por mais um, desde que fique comprovado que o preço continua vantajoso para a administração pública.

A renovação dos quantitativos registrados também é permitida, até o limite do que foi previsto inicialmente, desde que essa possibilidade esteja expressa no ato de prorrogação e siga as condições definidas na lei.

Tanto a prorrogação quanto a renovação devem estar previstas no edital de licitação e na própria ata. Essas regras, no entanto, não se aplicam aos órgãos públicos ou entidades que aderiram à ata como “caronas”, que vão precisar fazer nova solicitação.

Ao que tudo parece, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco julgou a matéria tal qual o Tribunal de Contas do Pará, ainda que à míngua de qualquer regulamentação.

Com relação a adesão à ata, como é cediço, o art. 86, da Lei nº 14.133/21 autorizou a concretização de prática há muito utilizada, ainda que até então, desprovida de arrimo legal, nos estritos termos da legalidade restrita. Enfatize-se, contudo, que à guia de evitar ou dificultar possíveis desvios a matéria foi regulamentada, estabelecendo rígidos condicionantes para a sua utilização.

Afora parte problemas de ordem estritamente legal, questões de ordem fática, das quais podem decorrer toda sorte de adversidades, assolam cotidianamente a Administração. Exemplo disso, podemos citar a adesão de ata de registro de preços, cuja entrega ou execução ocorra em localidades distintas e distantes. Tal fato, tem provocado reflexões sobre seu uso indiscriminado e, também, sobre a competência e operacionalização da fiscalização³.

Creio, ainda, que os instrumentos de governança trazidos pela Nova Lei de Licitações colaboraram para o refinamento e segurança do uso da Ata. Nesse passo, é certo dizer que o Estudo Técnico Preliminar, elaborado de forma séria e criteriosa, traz como consequência o desenho de parâmetros rígidos para a contratação que se deseja implementar. Calha aqui, por pertinente, lembrar que o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP disponibiliza dados úteis para aqueles que pretendem implementar a utilização da Ata de Registro de Preços sob a égide da nova Lei de Licitações. Contudo, neste mesmo passo, não posso deixar de dizer: é preciso uma análise criteriosa dos dados obtidos no PNCP, à luz da realidade e da legislação que rege a matéria, sob pena de decisões inconsistentes e, portanto, ilegais. Não é demais lembrar que as diferenças do país são enormes e é preciso capacitar, incentivar a mudança de cultura e proporcionar meios adequados da compreensão do papel das contratações públicas, enquanto necessidade do Poder Público e preciosos negócios jurídicos para a iniciativa privada.

2 < <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/485-2025/outubro/8135-pleno-responde-consulta-sobre-prorrogacao-de-ata-de-registro-de-precos> > acessado em 07.01.2026.

3 < <https://www.tcees.tc.br/noticias-cautelar/cautelar-suspende-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-por-consorcio-que-permitia-carona-da-carona-em-licitacao>

<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-ata-registro-precos-ate-onde-vai-carona-permitida-pela-legislacao>

<https://tcero.tc.br/2024/12/04/tce-esclarece-sobre-carona-em-licitacoes-de-estados-com-populacao-inferior-a-rondonia/> > Acessado em 07.01.2026

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução legislativa do instituto do registro de preços demonstra, de igual modo, a evolução da matéria, que acolheu experiência das jurisprudências e as considerações de ordem doutrinária, ainda que sempre será possível apontar um ou outro ponto de discrepância.

A velha e correta afirmação de que a ata de registro de preços não é contrato, embora dita aos quatro ventos, nunca foi suficiente para que erros, muitas vezes crassos, não fossem cometidos, celebrando-se atas que eram verdadeiros contratos e vice-versa.

Espera-se que a exigência de elaboração do Estudo Técnico Preliminar seja suficiente para indicar, no caso concreto, qual a melhor modelagem a atender o interesse público. Caso a opção seja pela ata de registro de preços deve, desde logo, estabelecer algumas balizas que vão orientar a posterior elaboração do Termo de Referência, afastando vícios de toda ordem.

Sobreleva dizer que a regulamentação da matéria é da mais alta relevância, haja vista que é a oportunidade de ouro de, respeitado o princípio da legalidade, consolidar soluções para os eventuais problemas, decorrentes da implementação da licitação e do gerenciamento do registro de preços.

BIBLIOGRAFIA

<https://www.tcmpa.tc.br/tribunal-de-contas-dos-municipios-esclarece-regras-para-renovar-ata-de-registros-de-precos/>

<https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/485-2025/outubro/8135-pleno-responde-consulta-sobre-prorrogacao-de-ata-de-registro-de-precos>

<https://www.tcees.tc.br/noticias-cautelar/cautelar-suspende-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-por-consorcio-que-permitia-carona-da-carona-em-licitacao>

<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/artigo-ata-registro-precos-ate-onde-vai-carona-permitida-pela-legislacao>

<https://tcero.tc.br/2024/12/04/tce-esclarece-sobre-carona-em-licitacoes-de-estados-com-populacao-inferior-a-rondonia/>