



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 149133/26
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA, DIEGO FABRICIO ZANETTI
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2316/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Licitações e contratos. Art. 82, § 6º, da lei nº 14.133/2021. Sistema de registro de preços. Contratações diretas. Demanda decorrente de único órgão ou entidade. Interpretação sistemática e teleológica da legislação. Expressão “por mais de um órgão ou entidade” com caráter ampliativo, e não restritivo. Possibilidade jurídica. Necessária observância dos requisitos legais da dispensa e da inexigibilidade, assim como da compatibilidade do objeto ao Sistema de Registro de Preços e da vantagem, eficácia, eficiência e economicidade da modelagem para a Administração Pública. Resposta positiva.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Palmeira, na pessoa de seu representante legal, Sr. Diego Fabrício Zanetti, buscando esclarecimentos acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços nas hipóteses de contratação direta (peça 3).

Para tanto, acostou aos autos o Parecer Jurídico (peça 4) e o seguinte questionamento:

1 — Considerando o contido no art. 82, § 6º da Lei n.º 14.133/2021, é legítima a adoção do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas (dispensas ou inexigibilidade) cuja demanda decorra de apenas um órgão ou entidade?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presentes os requisitos de admissibilidade, encaminhei os autos à Escola de Gestão Pública para juntada de informações sobre a existência de precedentes, prejudgados ou decisões reiteradas sobre o tema.

Por meio da **Informação n.º 72/26 - SJB** (peça 7), a Escola de Gestão Pública informou três decisões com força normativa que tratam da interpretação do art. 82 da Lei n.º 14.133/2021.

Por meio do **Despacho n.º 379/26 - GCFSC** (peça 9), determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas para suas respectivas manifestações.

Por meio do **Despacho n.º 116/26 - CAIS** (peça 10), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar encaminhou os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização conforme previsão regimental.

Por meio do **Despacho n.º 442/26 - CGF** (peça 11), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização solicitou que, após o julgamento, os autos retornem à unidade considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às fiscalizações.

Por meio da **Instrução n.º 442/26 - CAIS** (peça 12), a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar sustentou que o art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021 deve ser interpretado de forma sistemática e teleológica, afastando-se a leitura literal da expressão “por mais de um órgão ou entidade”. Segundo a instrução, o dispositivo não estabelece vedação à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) por órgão ou entidade isoladamente, mas apenas evidencia hipótese ampliativa de utilização. Destacou que as finalidades do referido instituto, voltadas à eficiência administrativa, economicidade e planejamento das contratações, podem ser plenamente alcançadas mesmo quando a demanda decorre de um único órgão, inexistindo fundamento legal suficiente para condicionar sua adoção à participação de múltiplos órgãos.

Como reforço interpretativo, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar invocou precedente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e a evolução legislativa promovida pela Lei n.º 14.981/2024, que reconheceu expressamente a possibilidade de utilização do sistema em contratações diretas por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas um órgão ou entidade. Ressaltou, contudo, que a admissibilidade dessa modelagem não é irrestrita, exigindo a demonstração da vantagem da solução adotada, a compatibilidade do objeto com a sistemática do registro de preços e a observância dos requisitos legais aplicáveis às hipóteses de dispensa e inexigibilidade, bem como dos procedimentos de planejamento e formalização da contratação.

Por meio do **Parecer n.º 154/26 - PGC** (peça 13), o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de que a interpretação do art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021 deve considerar o dispositivo em sua integralidade, especialmente a expressão “na forma de regulamento”, não sendo juridicamente adequada a extração isolada da locução “por mais de um órgão ou entidade” para dela inferir uma vedação à utilização do Sistema de Registro de Preços por órgão único. Segundo o parecer, a referência à atuação de múltiplos órgãos apenas descreve hipótese de utilização compartilhada do instituto, sujeita à disciplina regulamentar própria, não configurando requisito obrigatório para sua adoção.

A manifestação ministerial ressaltou, além disso, que a finalidade do § 6º foi ampliar as possibilidades de utilização do Sistema de Registro de Preços nas contratações diretas, e não as restringir. Nesse contexto, destacou que o Decreto Federal n.º 11.462/2023 não estabelece qualquer impedimento ao uso do sistema por um único órgão ou entidade e, ao contrário, contempla situações que pressupõem a existência de apenas um contratante. Concluiu, assim, pela inexistência de vedação jurídica à adoção do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas promovidas por órgão único, entendendo que a pluralidade de órgãos representa mera hipótese legal autorizativa de utilização compartilhada, e não condição de validade do instituto.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O questionamento refere-se à possibilidade de se usar o Sistema de Registro de Preços — SRP nos casos de contratação direta ou inexigibilidade por um único órgão ou entidade, uma vez que a redação do § 6º do art. 82, da Nova Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Licitações e Contratos traz que o Sistema de Registro de Preços “poderá” ser utilizado para aquisição de bens ou contratações de serviços “por mais de um órgão ou entidade”:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Analizando o feito, entendo pela interpretação ampliativa do referido artigo, nos mesmos moldes da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e do Ministério Público de Contas.

Inicialmente, convém registrar que o Sistema de Registro de Preço é mecanismo vocacionado à racionalização das contratações públicas, permitindo à Administração efetivar registro formal de preços para contratações futuras, especialmente em hipóteses de demandas frequentes, parceladas ou de quantitativo previamente incerto. Tais finalidades não dependem, por sua natureza, da existência de múltiplos órgãos participantes. Ao contrário, podem estar plenamente presentes em contratações realizadas por apenas uma unidade administrativa, desde que haja necessidade recorrente, dificuldade de definição exata dos quantitativos ou conveniência administrativa na formação de ata para futuras contratações.

A partir da leitura sistemática do Decreto n.º 11.462/2023, decreto regulamentador do Sistema de Registro de Preços na Administração Pública Federal¹ – ora aplicado de forma integrativa e analógica aos jurisdicionados deste Tribunal – reforça essa conclusão, especialmente a partir do art. 9º². O *caput* do

¹ Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

² **Art. 9º** Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

referido dispositivo determina que, “*na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta*”, o órgão ou entidade gerenciadora deverá realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços, com o objetivo de possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades e definir a estimativa total das quantidades da contratação. O § 2º³ do mesmo artigo, por sua vez, dispõe que o procedimento previsto no *caput* poderá ser dispensado quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. Essa redação é relevante porque o *caput* menciona expressamente tanto o processo licitatório quanto a contratação direta, de modo que a remissão feita pelo § 2º ao “*procedimento previsto no caput*” não autoriza, por si só, a sua limitação apenas às licitações.

Ou seja, se a própria norma regulamentar admite a dispensa de Intenção de Registro de Preço quando o órgão ou entidade for o único contratante, é porque a própria natureza do instituto não pressupõe, necessariamente, a existência de pluralidade de contratante. A função do instituto é justamente franquear a outros órgãos ou entidades a possibilidade de participarem da ata. Todavia, quando o gerenciador já sabe que será o único contratante, o decreto admite a dispensa desse procedimento.

Se a intenção normativa fosse restringir o Sistema de Registro de Preços a contratações diretas exclusivamente a contratações por mais de um órgão ou entidade, o regulamento teria limitado expressamente tal incidência do art. 9º, § 2º, às licitações, o que não é o que ocorre.

Foi nesse sentido que entendeu o Conselheiro Hamilton Coelho, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o qual, no processo de Consulta n.º 1184889⁴, explicitou o seguinte acerca do tema:

Em que pese a referência, no *caput*, ao procedimento de publicização da intenção de registro de preços, de modo a cientificar outros órgãos e entidades dos planos de realização do certame, tal medida é expressamente afastada no §

estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do *caput* do art. 7º e nos incisos I, III e IV do *caput* do art. 8º.

³ § 2º O procedimento previsto no *caput* poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.

⁴ Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/4290853>. Acesso em: 7 ago. 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1º, notadamente, na hipótese de o órgão ou entidade gerenciadora ser o único contratante.

Com efeito, o legislador não estabelece a obrigatoriedade de que o SRP seja sempre realizado por agrupamento de órgãos e entidades – e nem poderia, haja vista que as condições de uma contratação serão sempre específicas, eis que resultam, necessariamente, da combinação entre a demanda, o planejamento e a realidade própria de cada órgão ou entidade. Tais elementos e circunstâncias podem coincidir, o que pode ensejar a contratação conjunta e a provável obtenção de preços mais vantajosos, hipótese a ser verificada, porém, no caso concreto.

Logo, vincular um ao outro significaria a imposição de ônus absolutamente impróprio à Administração, na contramão da *ratio* do procedimento. Ter-se-ia subvertido, de fato, seu objetivo precípua, que é conferir maior eficiência na gestão de contratações recorrentes. Considere-se, por exemplo, dada pretensão de aquisição de bem cujo reduzido valor estimado prescindia da realização de licitação, e cuja aquisição parcelada seja mais vantajosa. Ao contratar diretamente e registrar os preços, a Administração teria economizado tanto por deixar de realizar o certame, haja vista a simplificação dos procedimentos de contratação direta, como também pela redução de estoque. Neste cenário hipotético, embora se possa cogitar da obtenção de economia de escala, ela não é garantida, de modo que, caso fosse mandatória e inconveniente a convocação de outros órgãos e entidades para contratação conjunta, a Administração gerenciadora provavelmente perderia a vantagem econômica inicialmente obtida.

Ademais, sendo facultada à Administração a divulgação da intenção de registro de preços após a avaliação da conveniência de fazê-lo, podendo, pois, ampliar e “complexificar” seu procedimento, tem-se plenamente aplicável, no caso, o brocardo *a maiori, ad minus*. É dizer, se por um lado o legislador previu, expressamente, a contratação mediante dispensa com preços registrados por mais de um órgão ou entidade, isto é, se permitiu a expansão do alcance de uma pretensa contratação para órbita de outros entes, autorizou a Administração a fazer “o mais”. Logo, por outro, naturalmente, tal conduta poderia se limitar à esfera dela própria, “o menos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse cenário, a expressão “por mais de um órgão ou entidade” deve ser interpretada como fórmula ampliativa, destinada a autorizar também a formação de atas compartilhadas em contratações diretas, e não como vedação implícita à utilização do Sistema de Registro de Preços por órgão único. A interpretação restritiva produziria efeito prático pouco razoável, pois obrigaria a Administração a buscar artificialmente outro órgão participante para utilizar ferramenta que pode ser adequada mesmo em demanda própria, recorrente ou de quantitativo incerto. Tal exigência não encontra correspondência expressa no art. 9º, § 2º, do Decreto n.º 11.462/2023 e tampouco se harmoniza com os objetivos do Sistema de Registro de Preços.

Isso não significa, contudo, reconhecer uma autorização irrestrita. A utilização do referido sistema em contratação direta por apenas um órgão ou entidade deve permanecer condicionada à **demonstração concreta (1) da adequação do objeto à sistemática do registro de preços, (2) da vantagem, eficácia, eficiência e economicidade da modelagem em favor da Administração, (3) da necessidade administrativa que justifique contratações futuras e (4) da observância integral dos requisitos próprios da dispensa ou da inexigibilidade.** Esse cuidado foi expressamente ressaltado tanto pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar quanto pelo Ministério Público de Contas, que condicionaram a admissibilidade da solução **à compatibilidade material do objeto com o Sistema de Registro de Preços e ao cumprimento dos procedimentos de planejamento e formalização da contratação direta.**

Portanto, a resposta à Consulta pode ser construída em sentido afirmativo, com as devidas salvaguardas. A Lei de Licitações, lida sistematicamente com o Decreto n.º 11.462/2023 (aplicado de forma integrativa com as normas do Estado e dos municípios), não impede a utilização do Sistema de Registro de Preço por órgão ou entidade única em contratação direta. Ao contrário, o art. 9º do Decreto, ao abranger expressamente a fase preparatória da contratação direta, e o seu § 2º, ao admitir a dispensa da Intenção de Registro de Preço quando o gerenciador for o único contratante, fornecem suporte normativo relevante para afastar a compreensão de que a pluralidade de órgãos seja requisito indispensável. A referência constante do art. 16 deve ser compreendida como autorização para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilização compartilhada do Sistema de Registro de Preço em contratações diretas, e não como limitação excludente das hipóteses de contratante único.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** ao questionamento, nos seguintes termos:

Quesito: Considerando o contido no art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021, é legítima a adoção do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) cuja demanda decorra de apenas um órgão ou entidade?

Resposta: Sim. A expressão “por mais de um órgão ou entidade”, constante do art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021, e reproduzida no art. 16 do Decreto n.º 11.462/2023, deve ser interpretada de forma sistemática e teleológica, não se qualificando como requisito indispensável para a utilização do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas. Trata-se de hipótese de utilização compartilhada do instituto, cuja previsão não afasta sua adoção quando a demanda decorrer de apenas um órgão ou entidade, desde que presentes os pressupostos que justificam a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Contudo, a adoção do Sistema de Registro de Preços nessas hipóteses não é irrestrita. Exige a demonstração da compatibilidade do objeto com a sistemática do registro de preços, da vantagem, eficácia, eficiência e economicidade da modelagem em favor da Administração, e da observância dos requisitos legais aplicáveis à dispensa ou inexigibilidade, bem como dos procedimentos de planejamento, instrução e formalização previstos na Lei n.º 14.133/2021 (arts. 72 a 75) e na regulamentação pertinente.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** para os registros pertinentes; na sequência, à **Coordenadoria-Geral de Fiscalização**, conforme solicitado à peça 11; e, por fim, à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento do processo e arquivamento**, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **RESPONDÊ-LA** nos seguintes termos:

Quesito: Considerando o contido no art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021, é legítima a adoção do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) cuja demanda decorra de apenas um órgão ou entidade?

Resposta: Sim. A expressão “por mais de um órgão ou entidade”, constante do art. 82, § 6º, da Lei n.º 14.133/2021, e reproduzida no art. 16 do Decreto n.º 11.462/2023, deve ser interpretada de forma sistemática e teleológica, não se qualificando como requisito indispensável para a utilização do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas. Trata-se de hipótese de utilização compartilhada do instituto, cuja previsão não afasta sua adoção quando a demanda decorrer de apenas um órgão ou entidade, desde que presentes os pressupostos que justificam a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Contudo, a adoção do Sistema de Registro de Preços nessas hipóteses não é irrestrita. Exige a demonstração da compatibilidade do objeto com a sistemática do registro de preços, da vantagem, eficácia, eficiência e economicidade da modelagem em favor da Administração, e da observância dos requisitos legais aplicáveis à dispensa ou inexigibilidade, bem como dos procedimentos de planejamento, instrução e formalização previstos na Lei n.º 14.133/2021 (arts. 72 a 75) e na regulamentação pertinente.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 11; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 3 de setembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente