

ORIENTAÇÃO N.º 278/2025

APLICAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS EM SERVIÇOS CONTÍNUOS: FLEXIBILIZAÇÃO DA SÚMULA 31 DO TCESP À LUZ DA LEI 14.133/2021

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) proferiu decisão atualizada no processo TC-024159.989.24-3¹, que marca uma importante inflexão na interpretação restritiva anteriormente consolidada na Súmula 31, do próprio Tribunal, que repercutia a vedação de uso do sistema de registro em serviços contínuos. A decisão, demonstra o movimento de modernização da jurisprudência do Tribunal, alinhando-se às inovações trazidas pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - LLCA) no tocante ao Sistema de Registro de Preços (SRP).

O caso em análise versou sobre representação formulada por empresa, em face de pregão, que objetivava registrar preços para serviços de capina manual, mecânica e limpeza de terrenos no âmbito da conservação e manutenção de áreas verdes públicas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 As Inovações da Lei 14.133/2021

A Lei de Licitações trouxe significativa evolução normativa ao SRP, dedicando-lhe seção específica (Capítulo X, Seção V, artigos 82 a 86). Sendo o sistema, categorizado como "instrumento auxiliar". O artigo 6º, inciso XLV, define o Sistema de Registro de Preços como "*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*".

Merece destaque o artigo 85, que expressamente autoriza a contratação de obras e serviços de engenharia no SRP quando houver a "necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado" (quesito interessante, por conflitar com a posição da Súmula 31), desde que se trate de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional.

A Lei estabelece ainda regras para o edital de registro de preços, exigindo especificação das quantidades máximas e mínimas e prevendo hipóteses excepcionais de indicação limitada apenas às unidades de contratação (art. 82, § 3º). Sem mencionar, a inovação do carona, agora

¹ Disponível em: https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/8/4/2/967248.pdf. Acessado no dia 28 de maio de 2025.



previsto em Lei e condicionado a limitações legais, como percentual de adesões individuais e globais.

2.2 A Súmula 31 do TCESP e sua Interpretação Tradicional

A Súmula 31 do TCESP, estabelecia categoricamente que "*é inviável a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada*". Esta orientação jurisprudencial foi construída com base na experiência fiscalizatória do Tribunal durante a vigência da Lei 8.666/93, quando se verificaram distorções no emprego indiscriminado do SRP para serviços que não comportavam solução de continuidade, segundo o Tribunal, como: vigilância patrimonial, limpeza escolar, transporte de alunos e limpeza pública urbana.

A vedação assentava-se na premissa de que serviços de prestação ininterrupta demandavam contratação ordinária, com definição prévia e clara das obrigações contratuais, incompatível com a natureza eventual e incerta do registro de preços. O que nem sempre se verificava na prática.

2.3 A Revisão Jurisprudencial: Análise do Caso Concreto

Na decisão em comento, o TCESP reconheceu que os serviços de capina manual e mecânica não se enquadram na categoria de "serviços de natureza manifestamente continuada" que deram origem à Súmula 31. O Relator destacou elementos distintivos essenciais:

1. **Imprevisibilidade da demanda:** Os serviços de capina são influenciados por fatores externos variáveis, como crescimento irregular da vegetação, condições climáticas, exigências ambientais e intervenções emergenciais.
2. **Descontinuidade natural:** A inconstância das condições climáticas interfere diretamente na periodicidade do serviço, não apenas nas diferentes estações, mas também em períodos prolongados de estiagem.
3. **Racionalização de custos:** O critério de medição e pagamento por área e sob demanda individualizada equaliza o gasto conforme o proveito obtido, ao contrário da remuneração mensal uniforme.

O Tribunal reconheceu que a aplicação rígida da Súmula 31 poderia levar ao paradoxo de permitir o SRP para serviços de engenharia (como recapeamento asfáltico) enquanto vedava sua utilização para serviços mais simples de manutenção urbana.

2.4 A Racionalidade da Flexibilização

A revisão interpretativa operada pelo TCESP revela-se acertada por diversas razões, dentre elas o fato de que nem todos serviços públicos são plenamente previsíveis e planejáveis. Muitos são estimativos por natureza, especialmente aqueles relacionados à manutenção urbana



e conservação ambiental. O SRP oferece flexibilidade necessária para atender demandas variáveis sem comprometer a eficiência dos gastos públicos.

Além disso, o registro de preços evita a imobilização desnecessária de recursos públicos em contratações de valor certo quando a demanda é incerta. Permite, ainda, a obtenção de preços mais competitivos através da economia de escala potencial.

Ponto relevante, é que a Lei 14.133/2021 aperfeiçoou significativamente o instituto do SRP, estabelecendo regras específicas para o regime, que ainda poderá ser regulamentado em cada órgão. Assim, a vedação absoluta do SRP para serviços com algum grau de continuidade pode ser desproporcional, especialmente quando tal continuidade não é absoluta ou previsível.

2.5 A importância de motivar o uso do SRP

É sempre importante destacar, que a Lei Federal n.º 14.133/2021, reforça o núcleo de planejamento nas compras públicas, e o art. 5º² lança o planejamento ao patamar de princípio. Sendo o art. 18, responsável por detalhar a fase interna [ou preparatória], das licitações.

Costurando esses elementos com a evolução jurisprudencial destacada, é importante registrar orientação para que na fase interna do processo licitatório, os órgãos licitantes, justifiquem a opção pelo sistema de registro de preços, em detrimento de outras soluções. Isso permitirá constatar, em cada caso concreto, a incidência ou o afastamento das sumulas do Tribunal, em especial, a Súmula n.º 31, que na linha do precedente citado, poderá ser flexibilizada diante de casos concretos [objetos contínuos nos quais a imprevisibilidade permita prestigiar o uso do sistema de registro de preços].

3. CONCLUSÃO

Ante as considerações expostas, **S.M.J.**, a GEPAM informa que a decisão do TCESP no processo TC-024159.989.24-3 representa marco importante na evolução jurisprudencial sobre o Sistema de Registro de Preços, sinalizando o necessário alinhamento da interpretação dos Tribunais de Contas às inovações da Lei 14.133/2021. A flexibilização da aplicação da Súmula 31, permitindo o SRP para serviços contínuos ou constantes quando caracterizada a imprevisibilidade da demanda, reflete amadurecimento institucional e reconhecimento de que nem todos os serviços públicos se amoldam aos padrões tradicionais de continuidade absoluta. Esta orientação faz sentido jurídico e prático: muitos serviços públicos, especialmente os relacionados à manutenção urbana e conservação ambiental, são por natureza estimativos e sazonais. O Sistema de Registro de Preços, com suas regras aperfeiçoadas pela Nova Lei de

² Art. 5º 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, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).





Licitações, oferece instrumento adequado para suprir essa lacuna, garantindo economia, eficiência e racionalização dos gastos públicos.

O cerceamento do uso deste instrumento auxiliar, reconhecidamente útil pelo próprio legislador que lhe dedicou regulamentação específica e detalhada, seria contraproducente e desalinhado com os objetivos de modernização da gestão pública. Espera-se que esta decisão sirva de precedente para casos similares, consolidando jurisprudência mais flexível e adaptada às realidades contemporâneas da Administração Pública, sem descuidar dos necessários controles de legalidade e economicidade que justificam a atuação dos órgãos de controle externo. Vale alertar, que o ideal é justificar, sempre, a opção pelo sistema de registro de preços, nos artefatos preparatórios da licitação.

Adamantina/SP, 28 de maio de 2025.

Leonardo Vieira de Souza
Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida
Responsável pela Revisão e Aprovação

