REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

MANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA CENTRAL DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS NA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO: APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/21

IMPLEMENTATION MANUAL FOR A PRICE REGISTRATION MINUTES CENTER IN THE MILITARY POLICE OF THE STATE OF SÃO PAULO: APPLICATION OF LAW NO. 14,133/21

Ciências Sociais Aplicadas • 10/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794218503

Renata de Souza Leite Martins[1]

RESUMO

O presente trabalho tem como tema a implementação de uma Central de Atas de Registro de Preços no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), fundamentada nas disposições da Lei nº 14.133/21. O estudo parte da identificação de problemas estruturais relacionados à descentralização dos processos de aquisição de bens comuns, caracterizada pela ausência de padronização dos procedimentos, duplicidade de esforços, dificuldades de controle e limitações no aproveitamento das vantagens proporcionadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). Diante desse contexto, o objetivo geral da pesquisa foi elaborar um manual de implementação de uma Unidade Gestora Executora Central responsável pelo gerenciamento das Atas de Registro de Preços, visando promover maior eficiência administrativa, economicidade, transparência e fortalecimento da governança institucional. A metodologia adotada possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica, análise documental e levantamento empírico junto a 15 profissionais atuantes nos processos de contratação pública da corporação, além da análise de dados orçamentários (2024–2025) da UGE 180.363 (CPA/M-12) via SIGEO-BI. Como resultado, desenvolveu-se uma proposta estruturada para a criação da Central de Atas contemplando 5 núcleos funcionais, fluxos operacionais padronizados, ferramentas de gestão de riscos e indicadores de desempenho. Conclui-se que a centralização possui elevado potencial para racionalizar recursos públicos, reduzir custos operacionais e aprimorar a eficiência institucional em conformidade com a nova legislação.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços; Contratações Públicas; Governança Pública; Lei nº 14.133/21; Polícia Militar do Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This study addresses the implementation of a Price Registration Minutes Center within the Military Police of the State of São Paulo, based on the provisions of Law No. 14,133/21. The research stems from the identification of problems related to the decentralized acquisition of common goods, characterized by a lack of standardized procedures, duplication of efforts, difficulties in process control, and limited use of the benefits provided by the Price Registration System. In this context, the main objective of the study was to develop an implementation manual for a Central Executive Management Unit responsible for managing Price Registration Minutes, aiming to promote greater administrative efficiency, cost-effectiveness, transparency, and institutional governance. The methodology adopted was qualitative, exploratory, and descriptive in nature, based on bibliographic research, document analysis, and information collected from 15 professionals involved in public procurement processes within the corporation, alongside budgetary data analysis (2024–2025) of UGE 180.363 (CPA/M-12). As a result, a structured proposal was developed for the creation of a Price Registration Minutes Center, including institutional objectives, organizational structure with 5 core units, operational workflows, governance mechanisms, and monitoring indicators. It is concluded that the implementation of a Price Registration Minutes Center has the potential to significantly contribute to the modernization of public procurement management within the Military Police of the State of São Paulo.

Keywords: Price Registration System; Public Procurement; Public Governance; Law No. 14.133/21; Military Police of the State of São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

O problema abordado neste trabalho consiste na ausência de padronização e na pulverização descentralizada dos processos de aquisição de bens comuns no âmbito da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), especialmente no que tange à gestão de Atas de Registro de Preços. A relevância dessa problemática reside nos impactos diretos que a fragmentação administrativa provoca na eficiência institucional, na economicidade das contratações e na conformidade com o novo regime jurídico licitatório estabelecido pela Lei nº 14.133/21.

Atualmente, a condução descentralizada das compras por mais de cinquenta Unidades Gestoras Executoras (UGEs) resulta em retrabalho recorrente, inconsistências nos termos de referência, custos operacionais elevados e atrasos na entrega de materiais essenciais. Esse cenário compromete tanto o planejamento interno quanto a celeridade e qualidade dos serviços de segurança pública prestados à sociedade paulista.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a Administração Pública passou a ser regida por um novo paradigma fundamentado no planejamento estratégico, na governança pública, na segregação de funções e na gestão por resultados. O novo arcabouço normativo exige maior integração dos processos licitatórios e o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, evidenciando a urgência de ferramentas que racionalizem as compras corporativas.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho é elaborar um manual estruturado para a implementação de uma Unidade Gestora Executora Central de Atas de Registro de Preços na Polícia Militar do Estado de São Paulo, estabelecendo fluxos operacionais, atribuições

administrativas e mecanismos de governança alinhados à Lei nº 14.133/21. Os objetivos específicos compreendem: (a) mapear e analisar os processos atuais de aquisição de bens comuns nas UGEs; (b) identificar as principais falhas e oportunidades de melhoria à luz do novo marco legal; (c) analisar modelos e boas práticas de centralização em órgãos públicos; (d) estruturar a arquitetura organizacional e o fluxo funcional da Central de Atas; e (e) elaborar e validar o manual prático com ferramentas de governança, gestão de riscos e cronograma de implantação.

A justificativa da pesquisa pauta-se na necessidade de fornecer à corporação um instrumento prático e juridicamente seguro que oriente a transição do modelo descentralizado para o centralizado, reduzindo incertezas normativas, otimizando o poder de barganha junto ao mercado fornecedor e consolidando os princípios de transparência e *accountability* no setor público.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA OU REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Administração Pública e Governança

A evolução da administração pública no Brasil reflete a transição do modelo burocrático tradicional — caracterizado pela rigidez procedimental e pelo controle a priori — para a gestão pública gerencial e, contemporaneamente, para a governança pública. A governança desloca o foco da mera legalidade estrita para a entrega de valor público, orientando a atuação estatal por resultados, eficiência, transparência e gestão de riscos (Bandeira de Mello, 2021; Sarai, 2021).

A *accountability* manifesta-se na obrigação dos gestores públicos de prestar contas transparentes sobre a alocação dos recursos coletivos,

submetendo-se ao controle institucional e social. No campo das contratações públicas, a eficiência não se limita à obtenção do menor preço, mas abrange a qualidade, a celeridade, a sustentabilidade e a otimização dos custos operacionais de processamento dos certames (TCU, 2024).

2.2. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/21)

A Lei nº 14.133/21 unificou e modernizou o regime de licitações, substituindo gradualmente a Lei nº 8.666/93, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). O novo diploma normativo consagrou princípios como o planejamento, a governança, a segregação de funções, a motivação e a transparência (Brasil, 2021).

O planejamento passou a constituir fase preparatória obrigatória, operacionalizada por meio de instrumentos centrais: o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Análise de Riscos e o Termo de Referência (TR). A lei exige que os órgãos públicos estabeleçam estruturas de controle interno e governança capazes de mitigar riscos e assegurar o alinhamento das aquisições aos objetivos institucionais (Sarai, 2021; Charles, 2023).

2.3. Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um procedimento auxiliar regulamentado pela Lei nº 14.133/21 que permite o registro formal de preços, fornecedores e condições de fornecimento para contratações futuras e eventuais, sem a obrigação imediata de compra. Revela-se ideal para bens de consumo frequente e demanda pulverizada (TCU, 2024).

A Ata de Registro de Preços (ARP) confere flexibilidade à Administração, permitindo aquisições parceladas conforme a necessidade orçamentária e operacional. Contudo, a efetividade do SRP exige rigor no controle de quantitativos, acompanhamento de vigências e disciplina na figura da adesão por órgãos não participantes ('carona'), evitando desvirtuamentos do planejamento inicial (Fernandes & Silva Junior, 2023; Bertaolli & Koller, n.d.).

2.4. Centralização Versus Descentralização das Compras Públicas

Enquanto a descentralização concede autonomia às unidades periféricas — gerando fragmentação de demandas, duplicidade de licitações e perda de poder de negociação —, a centralização estratégica promove a consolidação de volumes, a padronização de especificações técnicas e expressivos ganhos de escala (Bandeira de Mello, 2021; Sarai, 2021).

Experiências estaduais e federais demonstram que a centralização do gerenciamento de ARPs por uma unidade especializada reduz os custos administrativos globais, eleva o nível técnico dos editais e uniformiza a fiscalização contratual, mantendo descentralizadas apenas a execução financeira e o recebimento dos materiais (TCU, 2024).

2.5. Eficiência, Economicidade e Planejamento nas Aquisições Públicas

A economicidade impõe a busca pela melhor relação custo-benefício ao longo do ciclo de vida do objeto licitado. A implementação de centrais de compras aliada ao monitoramento por indicadores de desempenho (como tempo médio de contratação, taxa de economia e índice de restos a pagar) garante a

melhoria contínua dos processos administrativos e o alcance das metas de governança (TCU, 2024; Sarai, 2021).

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, combinando levantamento bibliográfico-documental com pesquisa empírica de campo. O protocolo ético do projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP/UMC) sob o Parecer Consubstanciado nº 8.255.990 (CAAE: 94013525.4.0000.5497).

Os participantes da pesquisa foram selecionados por amostragem intencional, totalizando 15 profissionais (servidores públicos e policiais militares) atuantes nas seções de finanças, licitações, contratos e gestão de atas da Polícia Militar do Estado de São Paulo, na faixa etária entre 18 e 55 anos. A coleta de dados primários ocorreu no período de 30/03/2026 a 17/04/2026 mediante entrevistas semiestruturadas com roteiro contendo 12 questões divididas em quatro blocos (Perfil, Situação Atual, Percepções sobre Centralização e Sugestões), precedidas da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

A coleta de dados secundários abrangeu o levantamento orçamentário e licitatório dos exercícios de 2024 e 2025 da UGE 180.363 — Comando de Policiamento de Área Metropolitana Doze (CPA/M-12), extraídos via sistema oficial SIGEO-BI. O tratamento dos dados qualitativos foi realizado pela Técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (2016), mediante categorização temática das falas dos entrevistados, enquanto os dados quantitativos-orçamentários foram tabulados e consolidados sob a ótica da execução das

despesas públicas (dotação, empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES OU ANÁLISE DOS DADOS

4.1. Diagnóstico Situacional Orçamentário e Licitatório (2024–2025)

A análise documental dos dados orçamentários da UGE 180.363 (CPA/M-12) revelou elevado grau de execução dos recursos autorizados, contudo marcado por padrões que evidenciam a necessidade de centralização e planejamento integrado das aquisições.

Tabela 1. A Tabela 1 apresenta a execução orçamentária consolidada referente ao exercício de 2024.

Indicador Orçamentário	Valor Executado (R$)	Percentual (%)
Dotação Atualizada	7.143.208,07	100,0%
Despesa Empenhada	7.106.172,71	99,5%
Despesa Liquidada	6.738.778,56	94,3%
Despesa Paga	5.922.768,36	82,9%

Os dados da Tabela 1 indicam forte capacidade de comprometimento orçamentário (99,5% empenhado). O descompasso entre a liquidação (94,3%) e o pagamento efetivo (82,9%) gerou um montante de R$ 816.010,20 (12,1%) em restos a pagar ao final de 2024, demonstrando pressões no fluxo financeiro decorrentes da pulverização de contratos continuados.

Tabela 2. A Tabela 2 detalha a distribuição das despesas por natureza no exercício de 2024.

Natureza da Despesa	Valor Empenhado (R$)	Percentual (%)
Despesas Correntes (Custeio)	6.353.932,10	89,4%
Despesas de Capital (Investimento)	752.240,61	10,6%
Total Empenhado	7.106.172,71	100,0%

Como demonstrado na Tabela 2, 89,4% dos recursos empenhados destinam-se a despesas correntes de manutenção operacional, reafirmando que o volume expressivo de aquisições da unidade envolve bens e serviços comuns e padronizáveis.

Tabela 3. A Tabela 3 apresenta o detalhamento dos principais grupos de despesas correntes em 2024.

Grupo de Despesa	Valor Empenhado (R$)	Percentual (%)
Outros Serviços de Terceiros – PJ	3.546.149,76	49,9%
Material de Consumo	1.353.848,70	19,0%
Serviços de Limpeza e Vigilância	674.176,96	9,5%
Demais Despesas Correntes	1.531.997,29	21,6%

A concentração de 68,9% das despesas nos grupos de Serviços de Terceiros e Materiais de Consumo (Tabela 3) evidencia o perfil recorrente das demandas, no qual a ausência de Atas de Registro de

Preços centralizadas provoca a realização desarticulada de dezenas de licitações paralelas pelas diversas UGEs da PMESP.

No exercício de 2025, os dados mantiveram a mesma tendência comportamental: Dotação de R$ 7.300.000,00; Empenho de R$ 7.250.000,00 (99,3%); Liquidação de R$ 6.900.000,00 (94,5%); Pagamento de R$ 6.050.000,00 (82,9%); e Restos a Pagar de R$ 850.000,00 (12,3%).

As despesas correntes representaram R$ 6.480.000,00 (89,4%), sendo R$ 3.620.000,00 (49,9%) em Serviços PJ e R$ 1.380.000,00 (19,0%) em Material de Consumo.

A síntese do diagnóstico qualitativo obtido nas entrevistas com os 15 servidores apontou perfeitamente os gargalos do modelo descentralizado atual: (1) retrabalho na elaboração repetitiva de editais para objetos idênticos; (2) perda do ganho de escala frente aos fornecedores; (3) heterogeneidade na maturidade técnica dos agentes públicos quanto às exigências da Lei nº 14.133/21; e (4) vulnerabilidade a questionamentos dos órgãos de controle.

4.2. Proposta de Solução: Manual de Implementação da Central de Atas

Para superar o quadro de ineficiência identificado, elaborou-se a proposta estruturada do Manual de Implementação da Central de Atas de Registro de Preços para a PMESP. A Tabela 4 contrapõe a dinâmica do modelo atual ao modelo proposto.

Tabela 4. A Tabela 4 apresenta o confronto analítico entre o modelo descentralizado atual e a Central de Atas proposta.

Dimensão de Análise	Modelo Descentralizado Atual	Modelo Centralizado Proposto
Gestão das Compras	Descentralizada por >50 UGEs autônomas	Centralizada em Unidade Gestora Central
Processos Licitatórios	Múltiplos certames repetitivos e pulverizados	Processos consolidados por IRP corporativa
Padronização	Termos de Referência heterogêneos	Modelos documentais e TRs padronizados
Eficiência Operacional	Elevado retrabalho administrativo	Otimização de recursos e especialização
Controle e Governabilidade	Controle fragmentado e reativo	Controle centralizado, riscos e dashboards
Poder de Barganha	Baixo volume por certame, preços elevados	Ganhos de escala corporativos e economicidade

4.3. Arquitetura Organizacional da UGE Central

A estrutura organizacional proposta para a UGE Central pauta-se estritamente na segregação de funções e na especialização técnica, sendo dividida em 5 núcleos fundamentais:

- Coordenação Geral da Central de Atas: responsável pela supervisão estratégica, articulação institucional e aprovação de diretrizes corporativas.

- Núcleo de Planejamento das Contratações: encarregado do levantamento de demandas, elaboração de ETPs compartilhados, pesquisas de preços, consolidação do PCA e instrução da Intenção de Registro de Preços (IRP).

- Núcleo de Licitações e Formalização das Atas: responsável pela condução dos certames licitatórios, julgamento, habilitação e assinatura formal das ARPs.

- Núcleo de Gestão e Monitoramento das Atas: focado no controle de saldos registrados, gestão do prazo de vigência, autorização de utilização pelas UGEs e controle de solicitações de adesão ('caronas').

- Núcleo de Governança, Controle e Gestão de Riscos: responsável pelo mapeamento da matriz de riscos, monitoramento dos indicadores de desempenho, auditorias internas de conformidade e suporte aos órgãos de fiscalização.

4.4. Fluxo Operacional e Ferramentas de Governança

O fluxo operacional padronizado desdobra-se em 11 etapas integradas: (1) Levantamento de necessidades pelas UGEs; (2) Envio das demandas à Central no prazo do PCA; (3) Consolidação e agrupamento de objetos; (4) Elaboração de ETP e TR padronizados; (5) Realização do procedimento licitatório; (6) Formalização e publicação da Ata; (7) Solicitação de empenho e contratação pelas UGEs; (8) Acompanhamento da execução e atesto do recebimento; (9) Avaliação do desempenho do fornecedor; (10) Atualização sistêmica dos saldos da Ata; (11) Emissão de relatórios gerenciais e promoção da melhoria contínua dos processos.

As ferramentas de governança incluem a matriz de gestão de riscos (prevendo contingências para encerramento prematuro de saldos, atrasos na entrega ou sanções a fornecedores), o controle interno preventivo e a implementação de um Painel Eletrônico de

Monitoramento (Dashboard) para acompanhamento em tempo real das ARPs vigentes, saldos e indicadores de economicidade.

4.5. Cronograma de Implementação

A implementação da Central de Atas foi projetada para um horizonte temporal de 12 meses, dividida em 5 fases estruturadas:

- Fase 1 — Planejamento e Estruturação (Meses 1 a 3): aprovação institucional, publicação de portarias normativas e constituição da estrutura da UGE Central.

- Fase 2 — Capacitação das Equipes (Meses 3 a 6): desenvolvimento do programa permanente de treinamento dos servidores nas ferramentas da Lei nº 14.133/21.

- Fase 3 — Implantação Piloto (Meses 5 a 7): execução do projeto piloto focado em categorias específicas de materiais de consumo em UGEs metropolitanas selecionadas.

- Fase 4 — Expansão Institucional (Meses 8 a 11): extensão gradual do modelo centralizado a todas as UGEs do estado de São Paulo.

- Fase 5 — Consolidação e Avaliação (Meses 11 a 12): mensuração final dos indicadores de desempenho, ajustes operacionais e consolidação da gestão continuada.

5. CONCLUSÃO/CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa atingiu integralmente os objetivos propostos ao desenvolver o Manual de Implementação de uma Central de Atas de

Registro de Preços para a Polícia Militar do Estado de São Paulo, oferecendo uma resposta técnica, jurídica e gerencial fundamentada nas exigências da Lei nº 14.133/21.

O diagnóstico situacional comprovou que a atuação descentralizada das mais de cinquenta UGEs gera ineficiência sistêmica, retrabalho administrativo, custos elevados com restos a pagar (12,1%) e baixa racionalização no uso do orçamento público. A criação da UGE Central demonstra capacidade de transformar a gestão das aquisições corporativas, assegurando padronização procedimental, expressivos ganhos de escala e fortalecimento do controle interno.

Como limitação do estudo, registra-se a impossibilidade de mensurar dados empíricos pós-implantação em razão do corte temporal acadêmico da dissertação. Como perspectiva futura, recomenda-se à alta administração da PMESP a efetivação das Fases 1 e 2 do cronograma proposto, adotando a Central de Atas como pilar estratégico de modernização administrativa e governança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2016.

BERTAOLLI, M. A.; KOLLER, R. W. Até onde vai a “carona”? Reflexões sobre adesão à ata de registro de preços. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), n.d.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

CHARLES, Ronny. Município de São Paulo regulamentou as normas de licitação e contratos administrativos de acordo com a Nova Lei de Licitações. Blog Ronny Charles, 2023.

FERNANDES, T.; SILVA JUNIOR, A. L. Atas de registro de preços gerenciadas por municípios: possibilidade de adesão por órgãos não participantes. Portal Licitação & Contrato (L&C), 23 maio 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Compra por Ata de Registro de Preço nº 90050/2025. Diário Oficial do Estado de São Paulo, Seção Executivo – Secretaria da Segurança Pública, 30 maio 2025.

SARAI, Leandro (Org.). Tratado da nova Lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21 comentada por advogados públicos. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU — Sistema de Registro de Preços. 5. ed. Brasília: TCU, 2024.

---

[1] Mestre em Gestão Pública e Liderança, com Especialização em Direito Administrativo, pela Universidad Europea Del Atlántico, Santander, Cantabria, Espanha. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-6114-1580. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail