



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE AQUISIÇÕES

PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 71000.062490/2024-61

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS)

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

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.

I- RELATÓRIO

Senhor Coordenador-Geral,

1. Trata-se da Nota Técnica nº 32/2024 (SEI 15929670), da Coordenação-Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que solicita manifestação jurídica a respeito da possibilidade, ou não, de renovação do quantitativo inicialmente registrado no caso de haver a prorrogação de vigência da ata de registro de preços, conforme previsto no art. 84, da Lei nº 14.133/2021 (NLLC).

2. Na Nota Técnica, informou a referida Coordenação-Geral tratar-se o caso concreto de Atas de Registro de Preços cujos objetos consistem no registro de preços para a eventual aquisição de cestas de alimentos, tendo em vista o atendimento da Ação de Distribuição de Alimentos - ADA para distribuição de cestas às famílias do Cadúnico atingidas por situações de emergência ou calamidade pública que se encontram em situação temporária de dificuldade de acesso a alimentos, bem como a povos e comunidades tradicionais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital do Pregão nº 14/2023.

3. Narrou-se que a equipe gestora manifestou-se pela necessidade de prorrogação da vigência de todas as Atas de Registro de Preços celebradas com as empresas vencedoras do Pregão n.º 14/2023, cujos vencimentos começam a esgotar-se em 04/10/2024. No que tange à possibilidade de renovação do quantitativo registrado

inicialmente nas atas de registro de preços, argumentou-se que não haveria sentido permitir a prorrogação da vigência da Ata por igual período de 1 (um) ano se o objetivo fosse exclusivamente permitir que a administração utilizasse o saldo porventura existente no quantitativo inicialmente licitado, tendo em vista que o quantitativo registrado foi estimado para ser consumido no prazo de 1 (um) ano. Ao final desse período, em alguns casos, a sobra seria de uma quantidade bem inferior àquela registrada inicialmente, o que certamente não seria suficiente para mais um período de 12 (doze) meses, obrigando, dessa forma, a administração a deflagrar um novo processo licitatório.

4. Registrou-se que que o MDS atua em situações de emergência cujos atendimentos são totalmente imprevisíveis, como é o caso, por exemplo, das enchentes que assolaram recentemente o Estado do Rio Grande do Sul, bem como os atendimentos de Rio de Janeiro e Acre que praticamente zeraram os respectivos quantitativos registrados. Além disso, o MDS recebeu inúmeras solicitações e está na perspectiva de receber várias outras demandas para socorrer com alimentos as famílias atingidas pelas queimadas e pela enorme seca que assola a região norte do País, devendo zerar-se também os quantitativos ao menos do estado do Amazonas.

5. Dessa forma, manifestou a área técnica entendimento de que só faz sentido a prorrogação da Ata por igual período se for possível renovar o quantitativo inicial, razão pela qual se posicionou pela possibilidade de restabelecimento dos quantitativos originalmente registrados, por considerar que a prorrogação é utilizada em sentido amplo, significando na verdade uma renovação do prazo.

6. Os autos foram também enviados para manifestação da Assessoria Especial de Controle Interno do referido Ministério. Argumentou-se que a renovação das quantidades estabelecidas na ata oferece uma série de benefícios potenciais que merecem consideração. Um desses benefícios seria a flexibilidade e eficiência que essa prática pode trazer para a gestão pública que, ao permitir ajustes mais ágeis e precisos às demandas da administração, torna possível uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, a renovação dos quantitativos, quando devidamente planejada e fundamentada, poderia contribuir para o alcance desses objetivos, proporcionando uma maior racionalidade nos processos de contratação e uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

7. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

8. A Lei nº 14.133, de 2021 tratou do prazo de vigência da ata de registro de preços no art. 84, nos seguintes termos:

Art. 84. 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.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

9. É de se observar que a Lei nº 14.133/2021 inovou em relação à Lei n 8.666/1993, ao dispor categoricamente que o prazo de vigência da ata deve ser de um ano, bem como ao prever a possibilidade de prorrogação por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

10. No entanto, a possibilidade de prorrogação, conforme observa Ricardo Marcondes^[1], gera um problema exegético. A prorrogação pressupõe a manutenção do mesmo quantitativo inicial ou a replicação do quantitativo para o período de prorrogação?

11. O Decreto nº 11.462, de 2023, ao regulamentar os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021, tratou, no art. 22, da vigência da ata de registro de preços. No entanto, é de se notar que o referido Decreto praticamente repetiu

o texto do art. 84 da NLLC, sem abordar a questão da renovação dos quantitativos fixados. Veja-se:

Vigência da ata de registro de preços

Art. 22. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida na forma prevista no art. 36.

12. **Voltando ao caso concreto em questão e à dúvida lançada pela Coordenação-Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, questiona-se, então, se a prorrogação das atas de registro de preços mencionadas no item 2.1 da Nota Técnica nº 32/2024 (SEI 15929670) pressupõe a manutenção do quantitativo inicial, possibilitando a aquisição tão somente do que não foi adquirido no primeiro ano, ou permite replicar o quantitativo integral para o período da prorrogação.**

13. Ora, certo é que o sistema de registro de preços, conforme argumenta Ricardo Marcondes^[2], pressupõe uma convicção, fundada em critérios objetivos, de que se contratará o valor estimado no ano de vigência da ata. Então, se o Direito foi respeitado, ressalvadas situações excepcionais, a regra é que se contrate o total do quantitativo inicialmente previsto. Supor que a prorrogação exigiria manter o quantitativo inicial tem por efeito negar, regra geral, a possibilidade de prorrogação. Esta só se viabilizaria quando houvesse equívoco inicial da estimativa ou quando a estimativa fosse alterada por fatores supervenientes.

14. **Nesse sentido, se o legislador autorizou a prorrogação por igual período, autorizou também a duplicação do quantitativo inicialmente previsto. Em outras palavras, permitiu estabelecer para o segundo ano igual quantitativo estabelecido para o primeiro ano. Logo, na presente situação concreta, a prorrogação das atas permitirá a aquisição, no ano seguinte, do quantitativo duplicado. A estimativa inicial, portanto, não pode se referir à prorrogação, mas tão somente ao que se pretende contratar no ano de vigência da ata. Em suma, a estimativa é anual. Se houver prorrogação da ata, ocorre a replicação da estimativa para o ano seguinte.**

15. Este também é o posicionamento de Ronny Charles^[3]. Argumenta o autor que se extrai da própria Lei nº 14.133/2021 a anualidade do planejamento. O plano de contratações deverá ser anual (§ 1º, art. 12) e o próprio planejamento das compras deve considerar a expectativa de consumo anual (art. 40), do que resulta que a expectativa de consumo para a ARP deve respeitar também a anualidade.

16. Segundo o autor, interpretar que a prorrogação admitida para ARP deva ser compreendida como uma prorrogação em sentido estrito (inadmitindo, portanto, a renovação dos quantitativos) induz o agente público competente a projetar o quantitativo previsto anualmente para um período de 24 meses, para resguardar utilidade à prorrogação da ata de registro de preços. Tal postura induziria um planejamento impreciso e provavelmente seria recebida como uma indicação falsa ou superestimada do quantitativo pretendido pela Administração. Além do mais, essa posição afrontaria o princípio da anualidade do orçamento, induzindo o gestor responsável a ampliar a periodicidade da projeção de demanda.

17. Esclarece também o autor que a previsão, constante no art. 23 do supracitado Decreto federal, de vedação de acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços, está relacionada ao aumento quantitativo dos itens previstos **originalmente** na ARP. Veja-se o texto do art. 23, *in verbis*:

Vedação a acréscimos de quantitativos

Art. 23. Fica vedado efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços.

18. Diferentemente, a questão aqui suscitada envolve a possibilidade de renovação dos quantitativos

registrados, em modelagem similar à adotada outrora para os serviços contínuos. Nessas situações, a expressão prorrogação é utilizada em sentido amplo, significando na verdade uma “renovação” do prazo, segundo ensina Ronny.

19. A propósito, é importante registrar o posicionamento, sobre o tema em questão, da Coordenação-Geral Jurídica de Serviços sem Mão de Obra Exclusiva, desta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública SCGP, no PARECER n. 00400/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU, proferido no NUP 00693.000903/2024-15, *in verbis*:

16. O raciocínio é semelhante ao que ocorre na prorrogação dos contratos de serviços contínuos. Nessa hipótese, quando há a prorrogação do prazo de vigência, renovam-se os quantitativos dos serviços contratados. Entende-se que está havendo uma renovação do contrato, tanto no prazo quanto nos quantitativos. É onde a doutrina costuma apontar a distinção entre renovação e prorrogação. (...)

17. Por essa linha, a vedação do art. 23 do Decreto nº 11.462, de 2023, não é óbice à renovação dos quantitativos da ata de registro de preços no momento da renovação para um novo período de vigência de um ano. Assim, da mesma forma como ocorre nos contratos de serviços contínuos, a renovação da relação firmada entre as partes não ocasiona acréscimo quantitativo ao objeto contratado, trata-se de uma "repetição" da relação original.

20. **Por fim, é importante destacar a necessidade de previsão expressa no edital e na ata de registro de preços para que seja possível a prorrogação da ata de registro de preços e a respectiva renovação dos quantitativos. Conforme defendem Antonio Cecílio Moreira Pires e Aniello Parziale^[4], em caso de silêncio no ato convocatório, não será possível a dilação do prazo de vigência do compromisso. Ressaltam também os autores que a prorrogação da ata de registro de preços deverá ocorrer dentro do prazo de sua vigência, não sendo possível que ocorra após a expiração do lapso de vigência. Logo, é necessário que a possibilidade de renovação dos quantitativos na prorrogação da ata de registro de preços seja tratada no planejamento da contratação.**

21. Nesse contexto, veja-se a propósito o enunciado nº 42 do Conselho da Justiça Federal:

Enunciado 42 - No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, atendidas as condições previstas no art. 84 da Lei n. 14.133/2021, as quantidades registradas poderão ser renovadas, devendo o tema ser tratado na fase de planejamento da contratação e previsto no ato convocatório.

III - CONCLUSÃO

22. Diante do acima exposto, em resposta à consulta apresentada pela Coordenação-Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, conclui-se 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.

À consideração superior.

Brasília, 23 de setembro de 2024.

(Assinado eletronicamente)

LILIAN BARROS DE OLIVEIRA ALMEIDA

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 71000062490202461 e da chave de acesso 8fff70fc

Notas

1. ^ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Sistema de registro de preços à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista Brasileira de Infraestrutura -RBINF*. Belo Horizonte, n. 22, 2022, p. 11-72, especialmente p. 48
2. ^ *Ibidem*, p. 49.
3. ^ Cf. CHARLES, Ronny. *Prorrogação da Ata e Renovação dos Quantitativos Fixados na Licitação*. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/prorrogacao-da-ata-e-renovacao-dos-quantitativos-fixados-na-licitacao/> . Acesso em: 16 set. 2024.
4. ^ Cf. PIRES, Antonio Cecílio MoreiraPARZIALE, Aniello. *O Novo Sistema De Registro De Preços*. 1.ED.Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 178.



Documento assinado eletronicamente por LILIAN BARROS DE OLIVEIRA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1628889849 e chave de acesso 8fff70fc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LILIAN BARROS DE OLIVEIRA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-09-2024 06:20. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
DIRETORIA DE AQUISIÇÕES

DESPACHO n. 00514/2024/DIAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 71000.062490/2024-61

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (MDS)

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. **aprovo**, nos termos do DESPACHO N. 00382/CGAQ(DIAQ)/SCGP/CGU/AGU, o PARECER N. 00453/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, adotando suas razões e conclusões, conforme autoriza o art. 50, §1º da Lei n. 9.784, de 1999.

2. Sobre a consulta em tese, nos manifestamos nos seguintes termos:

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.

3. A despeito de não haver ainda um posicionamento conclusivo sobre o tema, bastante recomendável que a prorrogação de vigência da ata e dos quantitativos (caso previstas as condicionantes acima) se dê por meio de um aditivo à ata.

4. Encaminho o presente expediente ao **Protocolo da SCGP** para devolução à Consultoria Jurídica junto ao órgão consulente de origem bem como envio ao DECOR/CGU, para ciência e eventuais providências ante a transversalidade do tema.

Brasília, na data da assinatura

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN
Advogado da União
Diretor de Aquisições
Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) [71000062490202461](https://supersapiens.agu.gov.br) e da chave de acesso 8fff70fc



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1636531191 e chave de acesso 8fff70fc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 25-09-2024 08:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.