



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU

NOTA JURÍDICA n. 00003/2024/CNLCA/CGU/AGU

NUP: 71000.062490/2024-61

INTERESSADOS: Coordenação - Geral Jurídica de Aquisições da Subconsultoria - Geral da União de Gestão Pública (CGAQ/SCGP/CGU/AGU)

ASSUNTOS: Possibilidade de renovação dos quantitativos inicialmente registrados em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços.

1. Em decorrência do **DESPACHO n. 00514/2024/DIAO/SCGP/CGU/AGU** (seq. 8) os autos foram encaminhados ao DECOR para apreciação da seguinte tese extraída do **PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU** (seq. 6):

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.

2. Em seguida, por meio da **NOTA n. 00079/2024/DECOR/CGU/AGU** (seq. 19), aprovada pelo **DESPACHO n. 00669/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU** (seq. 20), foi solicitada a manifestação desta Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU/AGU sobre a matéria.

3. Levada a questão para análise da CNLCA na sessão realizada no dia 24.10.2024, conforme ata juntada no NUP: 006880007172019-98 (seq. 432), foi decidido que:

No que respeita ao subsídio a ser prestado ao DECOR sobre a renovação de quantitativos da ATA (**PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU**) Dra. Michelle Marry destacou a necessidade de previsão no edital, na fase preparatória do processo de licitação, de especificar os termos e as condições da renovação no ato convocatório e justificar a prorrogação e a renovação com estudos que comprovem a vantagem econômica e a adequação ao interesse público, conforme o entendimento do Enunciado 42 do Conselho da Justiça Federal.

Dr. Flávio compartilhou sua mudança de opinião sobre a renovação de quantitativos, mencionando que inicialmente era contra, mas se convenceu após pesquisar e ouvir argumentos, especialmente da Dra. Michelle. Ela enfatizou a importância de regulamentar as regras no edital para garantir previsibilidade, o planejamento nas licitações e as condições efetivas das propostas dos licitantes. Dr. Fabrício Lopes também contribuiu, mencionando a evolução do mercado e a necessidade de flexibilidade nas atas de registro de preço.

4. Conforme pode ser notado, a CNLCA endossou os termos do enunciado 42 do Conselho da Justiça Federal, que dispõe da seguinte maneira:

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. (Acesso em 20.01.2025.
Link: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes)

5. Em vista disso, o artigo 84 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece o seguinte:

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. (Grifei)

6. Ademais, o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, em seu artigo 22, dispôs:

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.

7. Nota-se que não há disposição expressa, nem no texto da Lei, nem em seu regulamento, que autorize a renovação dos quantitativos registrados na prorrogação de vigência da ata de registro de preços. No entanto, nada impede que, por meio da interpretação sistemática, se possa alcançar esse entendimento, desde que isso seja possível, como na situação presente.

8. A interpretação sistemática é utilizada para enfrentar lacunas ou ambiguidades, onde a interpretação de uma norma pode ser influenciada por outras normas que tratam de temas semelhantes. Ela considera a norma em relação ao ordenamento jurídico como um todo e é utilizada para garantir coerência e harmonia entre as normas. Segundo Carlos Maximiliano por meio do processo sistemático, é possível comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. (MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 23ª edição. 2021. São Paulo: Editora Forense. Página 115).

9. Outrossim, há uma vedação a acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços conforme o artigo 23 do Decreto nº 11.462/2023, o que, em um primeiro momento, poderia levar à conclusão de que a proibição do aumento dos quantitativos na ata também impediria a renovação desses quantitativos no momento da sua prorrogação.

10. Ocorre que, quando o regulamento federal proibiu o acréscimo nos quantitativos na ata de registro de preços, o objetivo era impedir a alteração unilateral desses quantitativos originariamente previstos, como nos casos dos artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021, aplicáveis aos contratos e não às atas de registros de preços, que não são contratos. Portanto, o que é permitido são as alterações unilaterais de itens contratados e não nas atas, que não possuem itens contratados ainda. Esse acréscimo na ata de registro de preços, de fato, caso permitido, poderia resultar em aumento percentual de itens já na ata de registro de preços, além do que foi licitado, e, posteriormente, também no contrato.

11. Em relação à natureza jurídica do sistema de registro de preços, para além do fato de ser considerado como um conjunto de procedimentos ele é um procedimento auxiliar ao procedimento licitatório e à contratação direta, sendo essa afirmação reforçada pelo que disposto no art. 78 da Lei nº 14.133/2021, então, como procedimento auxiliar ao procedimento licitatório o efeito natural da ata de registro de preços é ter como resultado contratações diversas decorrentes de um processo licitatório, já como procedimento auxiliar à contratação direta o efeito natural será gerar contratações diretas para os diversos órgãos da Administração Pública, que se encontrem na mesma situação do órgão gerenciador sendo, então, o ganho nessa última hipótese aventada a sua utilização para registrar preços de diversos fornecedores para atendimento posterior da necessidade administrativa sem a realização do procedimento licitatório, portanto, não é modalidade de licitação. Assim como, a ata de registro de preços não é contrato podendo ser considerada como pré-contrato ou contrato preliminar.

12. Embora exista essa vedação no texto do regulamento federal, a questão se assemelha muito mais ao que sempre foi adotado no caso dos contratos de serviços contínuos, que passam pela chamada renovação de seu prazo.

13. Com efeito, na renovação e na prorrogação do contrato administrativo o efeito direto é o elastecimento do prazo de vigência originalmente acordado, claro, devendo os limites legalmente estabelecidos serem respeitados, mas, são considerados institutos distintos.

14. Defende a mesma posição Marçal Justen Filho:

A prorrogação consiste na alteração do prazo original de vigência do contrato, fixando-se um período de tempo mais longo para a execução das obrigações contempladas no contrato.

A prorrogação não implica a pactuação de um novo contrato. Isso significa que **as partes mantêm relacionamento original, sem introduzir inovações no tocante a direitos e obrigações – ressaltados aqueles que se constituam em implicação da alteração do prazo.**

[...]

No entanto, existem hipóteses em que a prorrogação do prazo de execução da prestação afeta o prazo de vigência do contrato. Isso ocorre nos casos em que o prazo de vigência do contrato é fixado em vista do prazo de execução. Por exemplo, as partes estabelecem que o devedor tem o prazo de dez dias para entregar o produto objeto de uma compra determina que o contrato será extinto quando o devedor executar a obrigação. A alteração do prazo para a execução da prestação se reflete sobre o prazo de vigência do contrato.

Uma outra hipótese se verifica quando a prorrogação do prazo para executar a prestação acarreta a superação do prazo original de vigência do contrato.

A renovação é ato bilateral, de natureza convencional. Isso significa a impossibilidade de ‘renovação automática’ do contrato. É necessária manifestação de vontade de ambas as partes, tanto pela Administração como pelo contratado. Portanto, não é possível que se imponha contra a vontade de qualquer das partes. (Grifei) (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 131 - 1302).

15. Dessarte, nas situações de renovação contratual, há necessidade de concordância de ambas as partes, a qual se concretiza por meio do termo aditivo. Isso ocorre porque, com a renovação do contrato, abre-se a possibilidade de “introduzir inovações no tocante a direitos e obrigações”, renovando, assim, a relação contratual. Dessa forma, surge um novo contrato com objeto idêntico àquele que antes já foi satisfatória e integralmente executado anteriormente, mas, agora com a possibilidade de pactuação de novos direitos e obrigações.

16. Dessa maneira, nos contratos de serviços contínuos, quando ocorre a renovação do contrato, repete-se o pacto anterior, considerando que a necessidade do órgão permanece e, após estudos de vantajosidade dessa renovação, concluiu-se que aditar esse contrato por mais um período é proveitoso para a Administração Pública contratante.

17. Para além de tudo o que foi exposto até este momento, dois pontos merecem reflexão em relação ao microsistema jurídico anterior de contratação pública, os quais reforçam o argumento de que, considerando o microsistema jurídico da Lei nº 14.133/2021, a interpretação ora proposta é plausível.

18. O artigo 12 do revogado Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamentava o art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, disciplinava da seguinte forma a vigência das atas de registro de preços, bem como os acréscimos nessas mesmas atas:

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993. (Grifei)

19. Nota-se do texto colacionado que, no regime anterior, a ata de registro de preços tinha prazo de vigência de apenas 12 meses, incluindo eventuais prorrogações. Portanto, não havia necessidade em se renovar os quantitativos, já que o planejamento do órgão consideraria o período de 12 meses. Ademais, o § 1º do artigo 12, ao tratar do acréscimo, fez

uma importante complementação, a saber: é vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, deixando evidente que estava se referindo a qualquer tipo de acréscimo.

20. Como visto até aqui, no microsistema jurídico da Lei nº 14.133/2021, a ata de registro de preços tem vigência de 12 meses, prorrogável por igual período, podendo, portanto, alcançar até 24 meses de vigência. No que se refere aos acréscimos, o artigo 23 do Decreto nº 11.462/2023 não menciona os artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021, que corresponderiam ao artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, como feito no § 1º do artigo 12 do Decreto nº 7.892/2013.

21. Em reforço a esse argumento, a Lei nº 14.133/2021, preocupada com o planejamento das contratações públicas, considerado inclusive como princípio em seu texto no artigo 5º, determinou a realização anual desse planejamento, em conformidade com o o exercício financeiro. Por isso, dispôs em seu artigo 40 que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; (Grifei)

22. Isso é importante considerar não apenas em decorrência do fracionamento das despesas, que leva em consideração o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e a despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade, mas também pelo planejamento realizado pelo órgão. Se o prazo de validade estiver próximo a expirar e a quase totalidade dos quantitativos tiver sido utilizado, não haverá sentido em prorrogá-la, mesmo que essa extensão demonstrasse ser vantajosa economicamente. Isso ocorre porque, sem a possibilidade de renovar os quantitativos, o órgão teria que utilizar apenas o saldo restante, que pode não ser suficiente para o consumo anual. Isso me levaria a realizar uma nova contratação, podendo incidir o fracionamento da despesa e preços menos vantajosos.

23. Deve-se ressaltar também que não cabe somar o saldo da ata com a renovação dos seus quantitativos, pois é da natureza do sistema de registro de preços que as múltiplas contratações sejam realizadas e pagas sob demanda. Portanto, se a demanda total desses primeiros quantitativos não for executada até o prazo final de vigência da ata, eles não podem ser levados para o período seguinte em caso de renovação, devido também ao fracionamento de despesa. É importante lembrar que, segundo o artigo 83 da Lei nº 14.133/2021, a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, sendo facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

24. Certamente, possibilitar a renovação dos quantitativos da ata de registro de preços quando da sua prorrogação pode ampliar a competitividade, pois a possibilidade de maiores volumes de vendas torna a participação mais lucrativa e interessante para empresas de diferentes portes. Quando a demanda é maior, os fornecedores podem se beneficiar de economias de escala, reduzindo seus custos unitários de produção ou aquisição. Isso permite que ofereçam preços mais competitivos na licitação.

25. Sobre a necessidade de tratamento expresso na fase de planejamento da contratação da renovação dos quantitativos, a intenção do legislador ao instituir o princípio do planejamento possivelmente foi no sentido de garantir que as contratações públicas sejam precedidas de um planejamento prévio, detalhado e adequado, alinhado com os objetivos e necessidades da Administração. Isso visa otimizar o uso dos recursos públicos, prevenir possíveis falhas e assegurar a eficiência e eficácia na gestão desses recursos. Portanto, é primordial demonstrar claramente na fase de instrução do processo licitatório que, para aquele órgão específico, a renovação dos quantitativos nas prorrogações das atas de registro de preços é importante.

26. Da mesma forma, deve haver previsão expressa no edital sobre a possibilidade de renovação dos quantitativos previstos na ata de registro de preços quando da sua prorrogação. Isso fornece uma previsão mais segura de compras futuras, permitindo que os fornecedores planejem melhor sua produção e logística, reduzindo incertezas e custos

associados. Consequentemente, isso conduz a melhores condições tanto para a Administração quanto para os participantes.

27. Além do mais, o edital de licitação é considerado uma norma que rege a concorrência pública, vinculando tanto a Administração Pública quanto os licitantes às condições e regras que nele dispostas. Mais do que isso, o edital serve de fundamento para as propostas a serem apresentadas pelos licitantes, definindo os parâmetros técnicos, jurídicos e financeiros que devem ser observados na elaboração dessas propostas. Isso significa que a proposta deve estar em conformidade com as exigências e especificações contidas no edital, Por isso, é fundamental que haja previsão da possibilidade de renovação dos quantitativos registrados na ata em sua eventual prorrogação no instrumento convocatório.

28. Esta autora defendeu este posicionamento ao tratar do tema no "Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021 comentada por Advogados Públicos", no seguinte sentido:

O dispositivo definiu, ainda, que o prazo de validade da ata de registro de preços será de 1 (um) ano deixando claro que no caso de haver necessidade de eventual prorrogação deverá ser realizada por igual período e desde que comprovado o preço vantajoso.

A ARP se encerra com o término de sua vigência temporal ou com a contratação da totalidade do objeto nela registrado não havendo mais item registrado possível de utilização. Para esses casos a ata se esgotou pelo seu uso ou consumo. Dessa forma, tanto o órgão gerenciador e os eventuais participantes, bem como os possíveis aderentes estão impossibilitados de utilizarem a referida ata.

Sobre a possibilidade de na prorrogação da vigência da ARP haver o restabelecimento dos quantitativos inicialmente registrados na ARP o enunciado 42 do CJF decidiu da seguinte maneira:

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.

O Decreto nº 11.462, de 2023, foi omissivo quanto a este ponto específico. A autora adota a posição do enunciado 42 do CJF, **já que obriga que seja feita a opção na fase interna do processo licitatório e previsão no edital. Então, todos os licitantes irão participar do torneio já conscientes de que haverá essa possibilidade, adotando, portanto, em suas propostas essa previsão, o que pode resultar em ganhos em economia de escala e trazer eficiência para o trabalho a ser dispendido pela Administração Pública, que não precisará ter o custo transacional de repetir todo o processo licitatório. (Grifei)** (Silva, Michelle Marry Marques da. [Comentários ao art. 84]. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos / organizador Leandro Sarai – São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. Página 1193)

29. José Anacleto Abduch Santos também compartilha do mesmo pensamento, conforme podemos verificar:

A ata de registro de preços é instrumento pelo qual o signatário se obriga a fornecer o objeto que teve o preço registrado no período de sua vigência. A vigência da ata será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. A ata de registro de preços, assim, poderá ter vigência total de dois anos. Conquanto a Lei faça referência à prorrogação de vigência, defende-se que está a tratar de renovação da vigência da ata de registro de preços. Renovada a vigência da ata, pode haver restituição integral dos quantitativos registrados originalmente. Esta foi a solução dada pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022 do Paraná:

Art. 299. No ato de prorrogação da vigência da ata de registro de preços poderá haver a renovação dos quantitativos registrados, até o limite do quantitativo original.

Parágrafo único. O ato de prorrogação da vigência da ata deverá indicar expressamente o prazo de prorrogação e o quantitativo renovado. (SANTOS, José Anacleto Abduch. Belo Horizonte, Fórum, 2023. Página 718)

30. Alinhado com os mesmos entendimentos, Ronny Charles pontuou que:

Interpretar que a prorrogação admitida para ARP deveria ser compreendida como uma prorrogação em sentido estrito (inadmitindo, portanto, a renovação dos quantitativo) induziria o agente público competente a, para resguardar utilidade à prorrogação da ata de registro de preços, projetar o quantitativo previsto anualmente para um período de 24 meses. Assim, uma ARP envolvendo a pretensão contratual de fornecimento estimado em 10.000 unidades no ano, seria projetada com um quantitativo de, pelo menos, 20.000 unidades (para abarcar o quantitativo grosseiramente estimado para o período subsequente). Tal postura induziria um planejamento impreciso e provavelmente seria recebida como uma indicação falsa ou superestimada do quantitativo pretendido pela Administração, algo que geraria desconfiança entre os fornecedores sérios, prejudicando a obtenção de melhores propostas, pelo aumento de risco, baixa fidedignidade da demanda informada e perda de confiabilidade do órgão licitante.

Outrossim, essa posição afrontaria o princípio da anualidade do orçamento, induzindo o gestor responsável a ampliar a periodicidade da projeção de demanda.

Também parece inadequado defender que não seria possível renovar os quantitativos porque a prorrogação teria apenas como utilidade a conclusão do resíduo previsto na Ata. Ora, partindo do pressuposto que o planejamento foi sério e anual, o resíduo a ser contratado significaria apenas um pequeno percentual do previsto na ata de registro de preços. Se fosse para tratar a prorrogação da ata de maneira estrita, equiparando-a à continuidade de um contrato de escopo, não faria sentido o texto legal já definir que a prorrogação se daria por mais um ano, mesmo período da vigência inicial da ata de registro de preços, já que na prorrogação de um instrumento para a conclusão da execução (escopo) o período acrescido deve ser o estritamente necessário à conclusão do objeto (fornecimento).

[...]

Ao definir que prorrogação (renovação) da ata de registro de preços se dará pelo mesmo período original[4], o legislador parece ter indicado uma modelagem de renovação, similar à outrora admitida para os serviços continuados, nas prorrogações admitidas pelo inciso II do artigo 57 da Lei n. 8.666/93.

Nessa linha de entendimento, a decisão administrativa de prorrogação da ata de registro de preços, que apenas deverá ocorrer quando o preço for vantajoso, permitirá a renovação do referido instrumento por mais um ano, admitindo a renovação de seus quantitativos.

Exemplificando: se o planejamento da pretensão contratual identificou uma necessidade anual de 10.000 unidades, após o final da vigência ordinária de 01 ano, o instrumento poderia ser prorrogado por mais um ano, com a renovação do quantitativo, admitindo que no segundo ciclo de vigência (renovação) mais 10.000 unidades fossem contratadas pelo gerenciador e eventuais participantes. (Grifei) (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Artigo: Porrogação da Ata e Renovação dos Quantitativos Fixados na Licitação. Acesso em 20.01.2025. Link: <https://ronnycharles.com.br/prorrogacao-da-ata-e-renovacao-dos-quantitativos-fixados-na-licitacao/>)

31. Sendo essas as considerações, submeto esta Nota Jurídica ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR, para adoção das providências que julgar cabíveis. Destaco que, por unanimidade, os membros desta CNLCA entenderam ser possível a adoção da tese do **PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, a saber:**

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.

Brasília, 20 de janeiro de 2024.

Michelle Marry Marques da Silva

Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU/AGU

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



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, 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 1760879473 e chave de acesso 8fff70fc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-01-2025 22:20. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
