

PRORROGAÇÃO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS: POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS

Francieli Cristini Schultz³⁴³
Paula Padilha Penteado Klein³⁴⁴

Resumo: O presente estudo tem por objetivo examinar a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados originalmente no caso de prorrogação do prazo de vigência das atas de registro de preço, nos termos do art. 84, caput, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Para tal, inicialmente os conceitos gerais e as inovações trazidas pela Nova Lei Geral de Licitações e Contratos foram abordados, a fim de apresentar a divergência de interpretação acerca do tema. Em seguida, foram expostas as principais três vertentes defendidas pela doutrina e órgãos de controle. Por fim, analisou-se a corrente intermediária, que admite a renovação dos quantitativos dos itens registrados originalmente em caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, desde que a possibilidade tenha sido tratada na fase de planejamento da licitação e expressamente prevista no edital ou na ata de registro de preços.

Abstract: The present study aims to examine the possibility of renewing the originally registered quantities in the event of an extension of the validity period of price registration records, according to Article 84, caput, of Law 14.133/2021. General concepts and the innovations brought by the Law

³⁴³ Procuradora do Município de Joinville. Pós-graduada em Direito Público Aplicado e Direito Tributário pela UNIDERP. Defensora da Fazenda Pública e representante da Procuradoria-Geral do Município na Junta de Recursos Administrativos-Tributários do Município de Joinville – JURAT. E-mail: francielic@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7006237799461443>

³⁴⁴ Procuradora do Município de Joinville. Pós-graduada em Direito Processual Civil e em Direito Ambiental pela UNINTER. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: paula.penteado@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0117479812237345>

14.133/2021 were initially discussed to present the divergence of interpretation on the topic. Then, the three main perspectives defended by doctrine and control bodies were presented. Finally, the intermediate position was analyzed, which defends the renewal of the quantities of the items originally registered in the event of an extension of the validity period of the price registration records, as long as this possibility has been foreseen during the planning phase of the bidding process and expressly stated in the bidding notice.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Atas de Registros de Preços. Prorrogação. Renovação dos quantitativos.

Keywords: Administrative Law. Bidding and Administrative Contracts. Price Registration Records. Extension. Renewing the originally registered quantities.

Sumário: 1. Introdução. 2. O regime jurídico das Licitações e Contratos administrativos no Brasil – a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 14.133/2021. 3. O Sistema de Registro de Preços como procedimento auxiliar previsto na Lei nº 14.133/2021, regulamentado pelo Decreto nº 11.462/2023. 4. A possibilidade de prorrogação das Atas de Registro de Preços. 5. A possibilidade de renovação dos quantitativos registrados em caso de prorrogação das Atas de Registro de Preços. 6. Conclusão. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo a avaliação da possibilidade de prorrogação das Atas de Registro de Preços, a partir da edição da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O estudo avançará avaliando o impacto das prorrogações das Atas de Registro de Preços nos quantitativos dos itens originalmente licitados, à luz da doutrina e de manifestações de órgãos consultivos sobre o tema.

A discussão acerca do tema é recente e vem sendo motivada especialmente pelos entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, na prática, pretendem garantir maior eficiência aos procedimentos licitatórios deflagrados para o atendimento das suas necessidades.

Ocorre que, por se tratar de inovação legislativa trazida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as interpretações ainda carecem de estudos mais aprofundados e, muito especialmente, de posicionamentos mais assertivos e conclusivos dos Tribunais de Contas dos Estados e da União.

O desenvolvimento do tema inicia com o breve análise da nova Lei de Licitações e segue para a avaliação da possibilidade de prorrogação das Atas de Registro de Preços, avançando para a questão atualmente mais polêmica acerca do tema: a possibilidade de renovação dos quantitativos licitados.

A pesquisa será desenvolvida a partir do estudo da doutrina, colacionando os precedentes dos Tribunais de Contas dos Estados e da União relacionados à matéria, até então localizados, permitindo o conhecimento da atual conjuntura acerca do tema.

2. O REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI N° 14.133, DE 1° DE ABRIL DE 2021

A Constituição Federal de 1988, Lei fundamental do Estado Brasileiro, instituiu o sistema constitucional das licitações e contratos administrativos no Brasil e delimitou a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para os entes da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, que assim determina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim é que, em razão desta competência e assegurada a realização de licitação como regra geral para as contratações com o Poder Público, visando garantir maior vantagem à Administração Pública e a isonomia entre os participantes, foi editada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, também

conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que regulamentou o regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, representa um marco significativo na evolução do ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com a doutrina especializada:

A Lei 14.133/2021 reconhece formalmente a existência de um processo licitatório. Supera a concepção puramente procedimentalista das leis anteriores. Isso significa incorporar o conjunto de garantias inerentes ao devido processo legal, exigindo o respeito ao contraditório, à ampla defesa, à segregação de funções e ao impedimento à atuação em conflito de interesses. (JUSTEN FILHO, 2021).

O novo regulamento trouxe uma série de inovações e modernizações para o processo de contratação pública, com o objetivo de promover maior eficiência, transparência e competitividade nas relações entre o poder público e os particulares.

Como bem adverte Joel de Menezes Niebuhr (2013), “A eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade”.

Assim sendo, não basta a condução de um procedimento licitatório que atenda aos ditames legais, observando as formalidades exigidas, mas que deixe de promover a contratação que mais atenda ao interesse público.

Neste contexto, a nosso sentir, mesmo não atendendo todas as expectativas dos estudiosos sobre o tema, a Lei nº 14.133/2021 representou um avanço significativo na área de licitações e contratos administrativos no Brasil.

Ao modernizar os procedimentos, a nova lei contribui para a melhoria da gestão pública, a promoção da eficiência e a garantia da lisura nos processos de contratação.

3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR PREVISTO NA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 11.462, DE 31 DE MARÇO DE 2023

Versando sobre o Sistema de Registro de Preços e a Ata de Registro de Preços, ensina o eminente professor Marçal Justen Filho (2021):

O sistema de registro de preços – SRP pode ser definido como um contrato normativo, que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, antecedido de um procedimento específico e segundo condições predeterminadas. (...).

As condições das obrigações assumidas pelas partes devem ser formalizadas em um instrumento escrito, que é denominado de “ata de registro de preços” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1158).

O procedimento, já muito utilizado antes mesmo da edição da Lei nº 14.133/2021, emergiu classificado como instrumento auxiliar das licitações e contratações, senão vejamos:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

IV - sistema de registro de preços;

Definindo o Sistema de Registro de Preços e a Ata de Registro de Preços, os incisos XLV e XLVI do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 dispõem:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLV - sistema de registro de preços: 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 e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

Desse modo, o sistema de registro de preços traduz-se em uma alternativa que visa conferir maior celeridade e eficiência às compras públicas, na medida em que poderá a Administração Pública dispor de um registro formal de preços relativos a prestação de serviços, obras e aquisição e locação de bens para contratações futuras.

Tal registro, portanto, estará formalizado em documento de natureza vinculativa e obrigacional, chamado de Ata de Registro de Preços, que formaliza o acordo de vontades entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos, nos exatos termos e limites do Edital que lhe deu origem.

Sobre a importância do Sistema de Registro de Preços, extrai-se do Parecer n. 00166/2022/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU da Advocacia-Geral da União:

Neste contexto, o sistema de registro de preços, utilizado para aquisições corriqueiras de bens padronizados e até mesmo serviços, possibilita ao Poder Público contornar os custos indiretos da realização de uma licitação individualizada para contratações frequentes, as restrições orçamentárias e os inconvenientes de procedimentos de urgência. Se ganha em celeridade, por ser desnecessário orçamento prévio para utilização do SRP, já que a Administração pode licitar e aguardar a liberação de recursos, também se ganha em economia, que decorre da realização de um único certame para aquisições reiteradas de produtos semelhantes (Parecer n. 00166/2022/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU da Advocacia-Geral da União, 2022, p. 03).

Mas não é só. O Sistema de Registro de Preços ganhou regulamento específico, previsto nos artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, que define, dentre outras regras, o conteúdo mínimo do edital que o instituir.

Além disso, foi editado o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta os artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços - SRP para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Tal Decreto, muito embora se aplique de forma cogente tão somente à Administração Pública federal, vem sendo adotado como parâmetro para atuação de outros entes e/ou órgãos da Administração por todo o país.

4. A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao expressamente admitir possibilidade de prorrogação das Atas de Registros de Preços, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados, senão vejamos:

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.

Na mesma esteira, o Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133/2021, e dispõe 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, prevê:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133, de 2021, e disporá sobre:
(...)

IX - o prazo de vigência da ata de registro de preços, que será de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;
(...)

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.

Comentando a novel autorização de prorrogação das Atas de Registros de Preços, o professor Marçal Justen Filho (2021) registrou:

Admite-se a prorrogação por mais um ano, desde que evidenciadas as condições vantajosas - mesmo depois de aplicado o reajuste ou a repactuação de preços. (JUSTEN FILHO, 2021, p. 1175)

Versando sobre o tema, o Parecer n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, da Advocacia-Geral da União, assentou a seguinte orientação:

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. (Parecer n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União, 2024, p. 02)

O mesmo entendimento foi assentado pelo Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao apreciar a Consulta nº 1128010, em 11 de outubro de 2023, senão vejamos:

Dentre as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/21, sublinha-se a norma contida no art. 84, segundo a qual o prazo de vigência da ARP é de 1 (um) ano, permitida a sua prorrogação por igual período, desde que comprovada a vantajosidade do preço. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Consulta nº 1128010, 2023, p. 6)

Portanto, diante das novas disposições trazidas tanto pela Lei nº 14.133/2021 quanto pelo Decreto nº 11.462/2023, não há dúvidas quanto à efetiva possibilidade de prorrogação das Atas de Registro de Preços, por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados.

5. A POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS EM CASO DE PRORROGAÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

A autorização legal que permite a prorrogação das Atas de Registro de Preços, por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados, contudo, acendeu a dúvida ao silenciar quanto à possibilidade de renovação dos quantitativos originalmente registrados.

A dúvida remanesce porque, findo o prazo de vigência de um ano inicialmente fixado para determinada Ata de Registro de Preços, e esgotados os quantitativos dos itens originalmente registrados, qual seria a utilidade da prorrogação prevista no art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 22 do Decreto nº 11.462/2023?

Na doutrina especializada, eclodiram manifestações no sentido de admitir a renovação dos quantitativos inicialmente registrados, senão vejamos:

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. (CHARLES, 2023, p. 7)

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP), em reunião técnica, aprovou o Enunciado de número 17, com a seguinte redação:

ENUNCIADO 17. A prorrogação da Ata de Registro de Preços admite a renovação das quantidades registradas, independentemente de previsão no edital ou na ata. (Aprovado por maioria qualificada). (REIS, 2024, p. 4)

Note-se que, para esta corrente, em caso de prorrogação, a renovação dos quantitativos dos itens registrados independe de previsão editalícia, tampouco na Ata de Registro de Preços.

Outra vertente, contudo, que defende a impossibilidade absoluta de reestabelecimento dos quantitativos inicialmente registrados, foi adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, quando do julgamento da Consulta nº 1128010, por seu Tribunal Pleno, em 11 de outubro de 2023, que proferiu a seguinte Decisão/Parecer:

CONSULTA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS PELAS NORMAS ANTERIORES À LEI Nº 14.133/21. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. POSSIBILIDADE. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONSIDERA-SE O SALDO REMANESCENTE DO QUANTITATIVO NA PRORROGAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. RENOVAÇÃO DE TODAS AS CLÁUSULAS CONTRATUAIS, NAS MESMAS CONDIÇÕES ANTERIORMENTE PACTUADAS.

1. Os contratos vigentes, regidos pela Lei nº 8.666/93, pela Lei nº 10.520/02 e pela Lei nº 12.462/11, poderão ser prorrogados ou modificados, devendo ser observadas as normas nelas previstas.

2. No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente.

3. A prorrogação prevista no art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021 representa uma hipótese de renovação contratual, em que é atribuído ao contratado novo prazo. Ao se renovar o prazo, o objeto e os valores contratados também se renovam, razão pela qual não se confunde com a hipótese de prorrogação a que alude o art. 84 da referida lei. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Consulta nº 1128010, 2023, p. 1)

Do corpo da Decisão exarada pela Corte de Contas nos autos da Consulta formulada, extraem-se os seguintes fundamentos:

Da leitura das normas citadas, depreende-se que a prorrogação de prazo de que trata o art. 84 da NLL possibilita ampliar a vigência da ata, mantendo-se as demais condições nela registradas, inclusive o quantitativo. Trata-se, portanto, de prorrogação de prazo em sentido estrito, quando as condições pactuadas permanecem, sendo cabível o reajuste ou a repactuação dos preços, conforme o caso, para manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença, diante de possível variação ordinária de custos.

Logo, em se tratando de contratações fundamentadas na NLL, a ata poderá ter seu prazo de vigência prorrogado por tempo superior a um ano, desde que comprovadamente vantajosa à Administração. Tal medida é benéfica no sentido de que, na ocorrência de situação proveitosa ao interesse público, o saldo remanescente do quantitativo inicial pode ser consumido, sem a necessidade de realizar nova licitação ou contratação direta.

Ressalta-se que admitir a prorrogação do prazo da ARP, com o restabelecimento dos quantitativos iniciais, significaria o mesmo que alterar o objeto da licitação após o procedimento licitatório ter sido realizado, o que não encontra amparo legal.

Neste diapasão, cita-se, como exemplo do posicionamento majoritário anterior à vigência da NLL, o Acórdão no 991/20093 do Tribunal de Contas da União, segundo o qual:

No caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Assim, respondendo à segunda indagação formulada, no sentido de que, no caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/21, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, devendo ser considerado apenas o saldo remanescente. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Consulta nº 1128010, 2023, p. 1)

Todavia, uma corrente intermediária vem ganhando maior força no cenário jurídico, no sentido de admitir a renovação dos quantitativos

registrados, desde que tal previsão esteja estampada tanto no edital quanto nos documentos que devem compor a fase de planejamento do certame.

Dentre os enunciados aprovados no II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, realizado entre os dias 14 a 16 de agosto de 2023, destacamos o Enunciado de número 42, que traz a seguinte redação:

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. (II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, 2023, p. 7)

Esta também foi a interpretação adotada pela Advocacia-Geral da União quando da edição do Parecer n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, de 23 de setembro de 2024, que assim prescreveu:

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.

(...). 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.

(...). 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. (...). 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.

(...) 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.** (Parecer n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU da Advocacia-Geral da União, 2024)

Na mesma linha, o recente Enunciado de número 6 da Consultoria Zênite, especialista em Licitações e Contratos, publicado em outubro de 2024, assim registrou:

É possível a prorrogação da vigência da ata, com a renovação dos quantitativos inicialmente previstos, mantidas as condições, desde que expressamente previsto no edital. No caso de haver saldo de quantitativos do período anterior, esse saldo não pode ser somado aos quantitativos renovados.

Por um lado, é certo que a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos visa promover os princípios da eficiência e da celeridade, e os gestores públicos devem proceder ao planejamento adequado de modo a evitar, sempre que possível, a realização de sucessivas licitações com o mesmo objeto. Neste sentido, a previsão constante do art. 84, caput, da Lei nº 14.133/2021 permite a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, desde que comprovada a sua vantajosidade, evitando o dispêndio de recursos públicos e a morosidade inerentes à burocracia estatal.

No entanto, é forçoso reiterar que a lei, ao prever a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da ata, nada dispôs acerca da renovação dos quantitativos registrados. Com efeito, a interpretação extensiva, ao procurar permitir uma atuação célere e simplificada da administração, não pode afrontar aos princípios da transparência, da competitividade e da economicidade.

Em um primeiro momento, já na fase preparatória da licitação, a Administração Pública deve detalhar a sua real necessidade e estimar, ainda que com certa margem, os quantitativos que pretende contratar. Essa estimativa, ao ser divulgada – seja por meio de publicação do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência anexo ao Edital – certamente criará uma expectativa nos potenciais fornecedores, que poderão aderir ou deixar de aderir ao certame, levando em conta sua possibilidade e seu interesse em contratar com o ente público, naquelas exatas condições e medidas

divulgadas pelo poder público. Isso porque os licitantes estarão, a todo momento, sabidamente vinculados ao instrumento convocatório, inclusive aos quantitativos lá descritos.

A falta de transparência em relação à intenção de renovação ou não da ata de registro de preços pode afastar potenciais fornecedores que não demonstram interesse em participar do certame em razão dos quantitativos originalmente previstos, violando a competitividade da licitação.

Ainda, sem que haja disposição expressa neste sentido, os licitantes tendem a elaborar suas propostas considerando os quantitativos inicialmente previstos, sem levar em conta a renovação da ata de registro de preços, o que certamente influenciará nos preços ofertados. Noutros termos, ao prever tão somente os quantitativos originais sem informar ao mercado a pretensão de renová-los, a Administração Pública deixa de obter a vantagem econômica decorrente da economia de escala. Neste cenário, até mesmo a comprovação do preço vantajoso, indispensável à prorrogação do prazo de vigência da ata, poderia restar prejudicada: o preço registrado é mesmo o melhor ofertado pelo mercado, ainda que considerados o prazo total da ata e a renovação dos quantitativos?

O debate não é meramente teórico. As atas de registros de preços são utilizadas para aquisição de itens corriqueiros, mas de suma necessidade para a Administração, muitas vezes em quantidades e valores vultuosos, a exemplo de medicamentos, itens escolares, materiais de expedientes etc. Neste sentido, mesmo pequenas diferenças nos preços ofertados, tendo em vista o interesse ou não da Administração em renovar os quantitativos originalmente previstos e a potencial economia de escala, podem expressar considerável economia – ou desperdício – de recursos públicos.

Por fim, inafastável o dever de a Administração Pública proceder ao adequado planejamento da contratação, um dos principais fundamentos da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos. Cabe ao órgão licitante, de forma transparente, definir desde os primeiros documentos que irão instruir a contratação, o seu exato objeto e seus quantitativos. Expor, com clareza e publicidade, se os licitantes devem ou não considerar a possibilidade de renovação dos quantitativos em caso de prorrogação da ata, é garantir o melhor cumprimento do art. 5º da novel legislação, quanto ao respeito ao princípio do planejamento e da segurança jurídica no universo das contratações públicas.

Diante de tal contexto, e muito especialmente considerando os diminutos posicionamentos conclusivos das Cortes de Contas e órgãos de

Controle acerca da matéria, parece-nos mais segura a adoção de posicionamento intermediário, no sentido de, em caso de prorrogação, permitir-se a renovação dos quantitativos inicialmente registrados, desde que seja comprovado o preço vantajoso, haja previsão expressa no edital e na ata de registro de preços e o tema tenha sido tratado nos documentos que instruem a fase de planejamento da contratação.

6. CONCLUSÃO

Diante de tudo que fora exposto, conclui-se que a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos previu expressamente, no art. 84, *caput*, a possibilidade de prorrogação, pelo mesmo período originalmente firmado, do prazo de vigência das atas de registro de preços, desde que haja comprovação da vantajosidade do preço. No entanto, a novel legislação silenciou acerca da possibilidade de renovação dos quantitativos registrados, no caso de prorrogação, o que tem provocado um ambiente de incertezas e insegurança jurídica.

De um lado, parte da doutrina especializada admite que, em caso de prorrogação, a renovação dos quantitativos dos itens registrados independe de previsão editalícia, tampouco na Ata de Registro de Preços. Outra vertente, contudo, defende a impossibilidade absoluta de reestabelecimento dos quantitativos inicialmente registrados, nos termos que entende o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Há, ainda, uma corrente intermediária, que considera viável a renovação dos quantitativos dos itens registrados originalmente em caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, desde que a possibilidade tenha sido tratada na fase de planejamento da licitação e expressamente prevista no edital ou na ata de registro de preços.

O posicionamento intermediário não desconhece a necessidade de atuação célere e simplificada da administração, mas respeita os princípios da transparência, da competitividade e da economicidade.

Neste sentido, cabe à Administração, já na fase preparatória da licitação, detalhar a sua real necessidade e estimar, ainda que com certa margem, os quantitativos que pretende contratar, prevendo a possibilidade ou não de renová-los em caso de prorrogação da ata de registro de preços. Estas informações devem ser publicizadas, pois criação uma expectativa nos potenciais fornecedores, que poderão aderir ou deixar de aderir ao certame, levando em conta sua possibilidade e seu interesse em contratar com o ente

público, naquelas exatas condições e medidas divulgadas pelo poder público, promovendo a competitividade da licitação.

Ainda, é notório que quando a Administração informa o mercado que tem intenção de renovar os quantitativos em caso de prorrogação da vigência da ata de registro de preços, a tendência é que os licitantes apresentem suas propostas levando em conta o total a ser contratado. A medida, portanto, tende a atrair preços mais vantajosos, fomentando a economia de escala e representando, em muitos casos, considerável economia de recursos públicos.

Por fim, proceder ao adequado planejamento da licitação e dispor sobre a possibilidade ou não de renovar os quantitativos registrados é garantir o melhor cumprimento do art. 5º da novel legislação, quanto ao respeito ao princípio do planejamento e da segurança jurídica no universo das contratações públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL, **Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL, **Decreto nº. 11.462, de 31 de março de 2023**. 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. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00166/2022/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU, de 22 de dezembro de 2022**. Autor: Carlos Rivaben Albers. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/phocadownload/compras_governamentais/compras_nacionais/pregoes_eletronicos/2022/PE_RPN_02_2022_ORE/parecer_0166_2022.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. 00453/2024CGAQ/SCGP/AGU, de 22 de dezembro de 2022**. Autora: Lilian Barros de Oliveira Almeida. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/09/Parecer-453-e-despacho-00514-2024.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 42**. II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (2.: 2023 : Brasília, DF) – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta nº 1128010, Belo Horizonte, MG, 11 de outubro de 2023**. Disponível em: < <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3376823>>. Acesso em: 10 out. 2024.

CHARLES, Ronny. **Prorrogação da Ata e Renovação dos Quantitativos Fixados na Licitação**. Mai. 2023. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/prorroga-ca-da-ata-e-renovacao-dos-quantitativos-fixados-na-licitacao/>>. Acesso em: 10 out. 2024.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

REIS, Luciano Elias. **Enunciados aprovados pelo Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP)**. 2024. Disponível em: < https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/03/informativo_enunciados.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

ZÊNITE. **Entendimentos Zênite (Set/2024)**. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2024/10/entendimentos-znt-set-2024.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

Enviado em 30.10.2024.

Aprovado em 11.02.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.