



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

PARECER REFERENCIAL N.º 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.110329/2023-11

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE E AMBIENTE
DEPARTAMENTO DE IMUNIZAÇÃO E DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS - DPNI/SVSA/MS
ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER REFERENCIAL. PRORROGAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS. PARECER N.º 00075/2024/DECOR/CGU/AGU. PERÍODO DE TRANSIÇÃO. VIABILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES.

I. Manifestação Jurídica Referencial: dispensa de análise jurídica individualizada dos Termos Aditivos de prorrogação de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial e atende a todos os requisitos mencionados nesta peça opinativa, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

II. Fundamento jurídico: art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021; art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023; art. 23 do Decreto-lei nº 4.657, de 1942 (LINDB);

III. Requisitos formais: **a)** número do processo de origem: 25000.110329/2023-11; **b)** órgãos a que se destina: Secretaria Executiva (SE/MS) e Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE)/MS; **c)** prazo de validade: 1 (um) ano, contado da aprovação dessa Manifestação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.

IV. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

1. RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho 0049885399, o Departamento de Logística em Saúde desta Pasta iniciou demanda para esta Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, solicitando manifestação quanto à possibilidade de prorrogação, com renovação dos quantitativos, da Ata de Registro de Preços nº 95/2024 (SEI n.º 0043331276, Proc.: 25000.140694/2024-23), vigente até 30/09/2025, celebrada com a empresa **PFIZER BRASIL LTDA.**, cujo objeto é a aquisição de doses da vacina contra a COVID-19 (Coronavírus, SARS-CoV-2), na forma farmacêutica injetável, com composição atualizada para atendimento ao público-alvo da Estratégia de Vacinação contra a COVID-19 nos anos de 2025 e 2026.

2. A consulta ocorre em face do entendimento exarado no Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61), o qual concluiu que *“há a possibilidade da renovação do quantitativo originalmente registrado em caso de prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) desde que seja comprovada a manutenção do preço vantajoso, haja previsão expressa no ato convocatório e na ata de registro de preços, o tema tenha sido tratado na fase do planejamento da contratação e a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo dentro do prazo de sua vigência”*.

3. Ocorre que a Ata de Registro de Preços nº 95/2024 (SEI n.º 0043331276, Proc.: 25000.140694/2024-23), bem como seus artefatos prévios de contratação (Documento de Formalização de Demanda, Termo de Referência) bem como o Edital do PE SRP nº 90040-2024 - Vacina COVID-19 (0043293065), são anteriores ao Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61), de modo que seguiram os modelos da AGU à época vigentes, e que não continham expressamente a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados na prorrogação da ata:

À época da publicação do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, diversos processos de aquisição pelo Sistema de Registro de Preços já estavam em andamento, alguns inclusive com atas formalizadas e valores vantajosos à Administração. Diante desse cenário, impõe-se esclarecer como os requisitos e entendimentos ali fixados se aplicam tanto aos procedimentos em curso quanto àqueles já concluídos.

Cumprir destacar que o parecer em exame não inova na ordem jurídica, restringindo-se à interpretação de dispositivo legal já existente e firmando orientação acerca da possibilidade de renovação do quantitativo nas prorrogações das Atas de Registro de Preços. Considerando sua natureza declaratória, reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência administrativa, as orientações exaradas pelos órgãos de consultoria jurídica possuem força vinculante em caráter interpretativo, aplicando-se a todos os procedimentos administrativos regidos pela norma,

independentemente da fase em que se encontrem, assegurando uniformidade, segurança jurídica e coerência na atuação da Administração Pública.

Especificamente, o processo de aquisição em análise teve início em setembro de 2023 e resultou na assinatura da Ata de Registro de Preços em 27 de setembro de 2024. O Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, apesar de numerado com referência ao ano de 2024, somente foi aprovado em 30 de janeiro de 2025, conforme registro oficial no site da AGU, reforçando a necessidade de compreensão de sua aplicação interpretativa e retroativa, em conformidade com o caráter declaratório dos entendimentos emitidos pela consultoria jurídica da União.

Dessa forma, verifica-se que as Atas de Registro de Preços vigentes em data anterior a janeiro de 2025 permanecem em uma zona de incerteza quanto à possibilidade de renovação do quantitativo em caso de prorrogação. Tal incerteza decorre do fato de que, embora esses procedimentos possam, de forma implícita, atender aos requisitos delineados pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, tais condições não estavam expressamente formalizadas nos instrumentos e documentos que compõem os respectivos processos, conforme exigido na orientação jurídica. Essa lacuna evidencia a necessidade de avaliação criteriosa da aplicação do parecer a processos já consolidados.

Ademais, deve-se considerar que, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021, a elaboração de modelos-padrão de minutas contratuais e demais artefatos administrativos deve contar com o assessoramento jurídico do órgão competente, atualmente exercido pela Advocacia-Geral da União. Nesse contexto, observa-se que as minutas padronizadas confeccionadas pela AGU foram atualizadas para incorporar as diretrizes do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU apenas em abril de 2025, demonstrando que, até então, não existia orientação formalizada quanto à aplicação das disposições relativas ao tema em questão.

4. Além disso, informa que encontram-se atualmente vigentes 204 atas de registro de preços, celebradas entre agosto de 2024 e abril de 2025, período em que ainda se utilizava o modelo anterior da AGU, que não previa expressamente a possibilidade de renovação de quantitativos.

5. Diante da solicitação apresentada e considerando a ausência de parecer referencial aplicável às atas celebradas anteriormente ao Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, a área técnica apresenta os seguintes questionamentos:

a) É juridicamente viável a prorrogação da Ata de Registro de Preços nº 95/2024 (SEI n.º 0043331276), tendo em vista que foi formalizada antes da atualização dos artefatos às diretrizes do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, sobretudo considerando que referido parecer possui natureza declaratória, não representando inovação normativa, mas apenas interpretação sistemática da legislação já vigente?

b) Considerando que atualmente existem 204 atas de registro de preços vigentes, abrangendo diversos insumos destinados à saúde, todas firmadas em período anterior a abril de 2025 e, portanto, elaboradas com base no modelo padronizado da Advocacia-Geral da União vigente à época, questiona-se se seria juridicamente admissível a sua prorrogação, inclusive com a renovação dos quantitativos, levando-se em conta os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa e da economicidade, bem como o dever da Administração de assegurar o regular abastecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), de modo a afastar riscos de desabastecimento de insumos essenciais à execução das políticas públicas de saúde.

6. Não foi anexada nenhuma minuta-modelo sobre prorrogação de ARP com renovação de quantitativos.

7. Os autos estão no SEI, sob o número 25000.110329/2023-11, contando, até o momento, com 17 (dezesete) volumes, sendo para o que importa os seguintes documentos:

- Despacho 0047213483;
- Nota Técnica 149 (0048339861);
- Despacho 0049819723;
- Despacho 0049885399;

8. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

9. O rito ordinário para a celebração de contratos, acordos, convênios e instrumentos congêneres envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos necessários a esse fim, em atendimento ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, com vistas a conferir higidez jurídica ao processo.

10. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes pode ter como o efeito reflexo indesejado tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embarçando o desempenho de sua atribuição institucional.

11. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

Orientação Normativa nº 55, de 2014

I. Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

12. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa *todas* as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

13. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

14. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, *caput*, da Constituição), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

15. Dado seu alinhamento às melhores práticas administrativas, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, com o objetivo de melhor disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

16. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria;
- a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: *i*) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e *ii*) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

17. É o que se passará, agora, a fazer.

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

18. Como já mencionado, a elaboração de *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i**) do *volume de processos em matérias idênticas e recorrentes*, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii**) da *sin-g-le-za da atuação da assessoria jurídica* nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

19. Semelhantes condicionantes estão previstas no artigo 3º, §2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022:

PN AGU/CGU nº 05, de 2022

Art. 3º. (...)

§2º. A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

20. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica a existência de um *volume consideravelmente alto* de processos administrativos voltados à análise dos Termos Aditivos para prorrogação de vigência de Atas de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos registrados, fundamentado no art. 84, da Lei 14.133/2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de

2023.

21. No Despacho 0049885399 a área técnica informa que atualmente estão vigentes cerca de 204 atas de registro de preços, celebradas entre agosto de 2024 e abril de 2025, que necessitarão ser prorrogadas.

22. Assim, é notório que se formará um grande volume de processos administrativos voltados à análise de minutas de termo aditivo de prorrogação, o que demandaria um considerável tempo por parte dessa Consultoria e atrasaria as aquisições dos insumos estratégicos para saúde registrados nessas atas, incorrendo em grave prejuízo econômico à Administração Pública e, sobretudo, no risco de desabastecimento de medicamentos essenciais. É importante ressaltar que os insumos adquiridos para o abastecimento do SUS são, em sua quase totalidade, de natureza contínua, o que impõe planejamento anual compatível com a lógica de consumo ininterrupto.

23. Dessa forma, com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haveria inegável impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI), responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde, bem como atraso nos fluxos de aquisições dessa pasta.

24. Quanto ao *segundo requisito*, tem-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à *mera conferência de documentos*, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

25. Este parecer referencial, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária para **celebração de termo aditivo de prorrogação de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos registrados, fundamentado no art. 84, da Lei 14.133/2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023.**

26. Dessa forma, **deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.**

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

27. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

28. Além disso, cabe destacar que a consulta foi feita nos autos do Processo **25000.110329/2023-11** referente à Ata de Registro de Preços nº 88/2025, porém o DLOG questiona diretamente sobre a Ata de Registro de Preços nº 95/2024 (SEI nº 0043331276, Proc.: 25000.140694/2024-23), ao qual não foi concedido acesso a essa Coordenação, **de modo que o questionamento do item “a” da consulta fica prejudicado.**

29. **Porém, como essa manifestação será feita na forma de um Referencial, caso seus requisitos estejam presentes no processo da ARP 95/2024, pode ser aplicado também para esse caso específico, atendidas as recomendações desta manifestação.**

30. Também deve ser levado em conta que a função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

31. Considera-se, ainda, importante salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

3.2 Da natureza jurídica da Ata de Registro de Preços

32. A Ata de Registro de Preços é **documento vinculativo e obrigacional**, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no Edital da licitação, no Aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

33. A Ata de Registro de Preços deverá conter os requisitos previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, bem como deverá estar em conformidade com o respectivo Edital e Termo de Referência.

34. A **Administração**, ao assinar a Ata de Registro de Preços, **fica vinculada ao compromisso de contratar nas condições ali estabelecidas**, **caso** decida adquirir os bens ou serviços registrados. Ou seja, a Administração **não é obrigada a contratar**, mas se o fizer, deve observar os termos da ata, conforme dispõe o art. 21 do Decreto nº 11.462, de 2023:

Art. 21. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente justificada.

35. Por outro lado, o **fornecedor** que aceita ser registrado na ata **assume a obrigação de cumprir os pedidos que venham a ser realizados dentro da vigência da ata**, nas quantidades e condições previstas. Isso significa que, uma vez convocado formalmente pela Administração para firmar o contrato ou entregar o objeto, o fornecedor está obrigado a cumprir, sob pena de sanções administrativas (advertência, multa, impedimento de licitar e inidoneidade).

3.3 Dos requisitos necessários para a prorrogação da Ata de Registro de Preços

36. A possibilidade de prorrogação da Ata de Registro de Preços está positivada no art. 84, da Lei 14.133, de 2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023:

Lei 14.133/2021

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.

Decreto nº 11.462/2023

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.

37. Considerando os elementos para alteração contratual dispostos em vários artigos da Lei 14.133/2021, pode-se dizer que **os requisitos para a prorrogação da Ata de Registro de Preços são:**

- a) Prorrogação pelo período de 1 (um) ano;
- b) Previsão expressa da prorrogação em Edital;
- c) Comprovação da vantajosidade dos preços registrados;
- d) Demonstração da necessidade e interesse administrativos pela autoridade competente;
- e) Prévia anuência das empresas fornecedoras;
- f) Demonstração da manutenção das condições iniciais de habilitação;
- g) Formalização mediante Termo Aditivo;
- h) Formalização dentro do prazo inicial de vigência da Ata de Registro de Preços; e
- i) Previsão expressa no edital, na Ata de Registro de Preços e nos instrumentos de planejamento, da possibilidade de renovação dos quantitativos registrados.

38. Nesse contexto, **recomenda-se** que o órgão gerenciador junte aos autos manifestação técnica abordando e justificando cada um desses requisitos.

a) Prorrogação pelo período de 1 (um) ano

39. A Lei nº 14.133, de 2021, inovou em relação à Lei nº 8.666, de 1993, ao dispor expressamente que o *prazo de vigência da ata deve ser de 1 (um) ano e que este poderá ser prorrogado, por igual período.*

40. O Decreto nº 11.462, de 2023, ao regulamentar os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021, tratou da vigência da Ata de Registro de Preços, estabelecendo que o prazo de vigência deve ser *contado a partir do primeiro dia útil subsequente à*

41. Deve ser destacado que a **Orientação Normativa da AGU nº 89, de 2024**, a qual esclarece que o prazo inicial de vigência da Ata de Registro de Preços é **necessariamente** de 1 (um) ano e que a eventual prorrogação da vigência da ata também se dará pelo período de 1 (um) ano. Veja-se:

O prazo inicial de vigência da ata de registro de preços é **necessariamente de 1 (um) ano**, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no PNCP, **podendo ocorrer a prorrogação da vigência da ata para o período de mais de um ano**, desde que formalizada na vigência inicial da ata e comprovada a vantajosidade do preço registrado, tudo conforme os termos do art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023. (Referência: art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023)

42. Assim, o prazo máximo de prorrogação é, necessariamente, de 1 (um) ano, não podendo haver outras prorrogações.

b) Previsão expressa de prorrogação no Edital

43. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que o Edital de licitação para registro de preços deverá dispor a respeito do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços e sua prorrogação:

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;

Grifo acrescido.

44. Assim, é requisito indispensável que o Edital da licitação para registro de preços disponha expressamente sobre a possibilidade de prorrogação da vigência da ARP, por mais um ano. A ausência dessa previsão impossibilita a prorrogação, uma vez que configuraria violação ao princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

c) Comprovação da vantajosidade dos preços registrados

45. A manutenção da Ata de Registro de Preços depende da demonstração inequívoca de que os preços nela registrados continuam vantajosos em relação às condições atuais de mercado.

46. A simples manutenção das condições anteriores, inclusive do preço, embora possa sugerir vantagem, não é suficiente para comprovar tal vantajosidade, sendo essencial a realização de pesquisa de preços atualizada.

47. Nesse passo, a regra é que tal vantajosidade seja demonstrada a partir da realização de pesquisa de preços, com fulcro na **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021**.

48. Essa pesquisa de preços deve observar os critérios estabelecidos pela citada instrução normativa, contemplando, entre outros aspectos, a descrição do objeto, as quantidades estimadas, a coleta de cotações de diferentes fontes (como contratações similares da Administração, sistemas oficiais, painéis de preços e pesquisa direta com fornecedores), além de memória de cálculo e análise crítica do resultado obtido.

49. Ressalta-se que a análise da vantajosidade deve considerar, ainda, **eventuais reajustes** aplicados, de modo a garantir que os valores registrados permaneçam compatíveis com os praticados no mercado.

50. Assim, deve a área técnica seguir os critérios de pesquisa da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, sendo que os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e os respectivos cálculos, devem constar nos autos em documento que proporcione clara compreensão dos dados, demonstrando ao final que os preços registrados continuam vantajosos para a Administração.

d) Demonstração da necessidade e interesse administrativos pela autoridade competente

51. A realização de todo e qualquer ato administrativo depende de prévia demonstração do interesse e da necessidade administrativa, observando-se o princípio da motivação (art. 50, da Lei 9.784/1999). Sendo assim, **cumpra à autoridade competente do órgão gerenciador juntar aos autos manifestação suficientemente clara e robusta que justifique a prorrogação da ata como o meio mais eficiente para satisfazer a demanda pública naquele momento, demonstrando ser mais vantajosa que uma nova licitação.**

e) Prévia anuência das empresas fornecedoras

52. Considerando que as empresas registradas na ata não estão obrigadas a aceitar a prorrogação, faz-se necessário

que haja prévia manifestação e anuência das empresas beneficiárias da ARP para que estas continuem figurando na ata como fornecedoras.

53. **Dessa forma, cumpre ao órgão gerenciador solicitar previamente a anuência das empresas fornecedoras da ata, podendo estas não concordarem em continuar o fornecimento dos itens registrados na ata.**

f) Demonstração da manutenção das condições iniciais de habilitação

54. Antes de efetivar a prorrogação, o órgão gerenciador deve verificar e atestar que os fornecedores registrados mantêm todas as condições de habilitação e qualificação exigidas originalmente no edital do pregão. Essa verificação é essencial para garantir a idoneidade e a capacidade técnica dos fornecedores ao longo de toda a vigência da ata, conforme art. 92, da Lei de Licitações:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

55. Desta feita, para que as empresas continuem figurando como fornecedoras dos itens registrados em ata, **o órgão gerenciador deve se certificar que elas mantêm as condições iniciais de habilitação e qualificação exigidas nos termos do Edital e seus anexos. Tal procedimento deve ser documentado e anexado aos autos do processo como elemento essencial da instrução da prorrogação.**

g) Formalização mediante Termo Aditivo

56. **A prorrogação da Ata de Registro de Preços deve ser formalizada por meio de termo próprio e específico de prorrogação, não se admitindo sua efetivação por meio de mero apostilamento.** Este, nos termos do art. 136 da Lei nº 14.133, de 2021, é reservado para registros que não caracterizam alteração do ajuste, tais como reajustes, atualizações, compensações ou penalizações financeiras.

57. A alteração do prazo de vigência da ata representa modificação substancial de um ato administrativo, exigindo manifestação formal da Administração e dos fornecedores envolvidos. A formalização por **Termo Aditivo** assegura maior segurança jurídica, transparência e controle da legalidade dos atos administrativos.

h) Formalização dentro do prazo inicial de vigência da Ata de Registro de Preços.

58. **A formalização do termo de prorrogação deverá ocorrer dentro do prazo de vigência original da ata.** A celebração posterior à expiração do prazo inviabiliza a prorrogação e caracteriza a solução de continuidade, nos termos da **Orientação Normativa da AGU nº 89, de 2024**, já mencionada, a qual reforça o entendimento consolidado da **Orientação Normativa nº 03, de 01 de abril de 2009**:

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

59. Para evitar lacunas ou questionamentos por parte dos órgãos de controle, é recomendável que o processo de prorrogação seja iniciado com antecedência mínima razoável, de modo a permitir a coleta de todos os elementos necessários à formalização tempestiva.

60. Importante destacar que a Administração deve contar o prazo de vigência da Ata de maneira correta, para evitar solução de continuidade, o que impediria a sua prorrogação.

61. Assim, conforme o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, **o prazo de vigência deve ser contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, não sendo possível realizar a contagem a partir da data da sua assinatura.**

62. Sobre o tema, importa ressaltar que o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU) firmou entendimento jurídico a respeito das regras de contagem de prazo no âmbito do direito administrativo, quando tratou de prorrogação de Termo Aditivo Contratual, nos termos do Parecer nº 85/2019/DECOR/CGU/AGU, exarado no bojo do NUP 00461.000068/2019-80, cuja ementa a seguir se transcreve:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTAGEM DE PRAZO DE VIGÊNCIA DE DATA A DATA. CONTRATOS E TERMOS ADITIVOS. PRORROGAÇÃO. PARECER N. 35/2013/DECOR/CGU/AGU. DATA DE ASSINATURA. DATA DE VIGÊNCIA.

1. Nos termos do **PARECER n. 35/2013/DECOR/CGU/AGU**, a contagem dos prazos de vigência dos contratos administrativos segue a regra do art. 132, §3º do Código Civil e a disciplina da Lei nº 810, de 1949, conforme determina o art. 54 da Lei nº 8.666, de 1993. **A contagem deve ser feita de data a data, incluindo-se o dia da assinatura e o dia de igual número ao de início, ou no imediato, se faltar exata correspondência.**

2. Excepcionalmente, os prazos de vigências previstos em termos aditivos de prorrogação são iniciados no

dia subsequente ao do término da vigência do contrato original, ainda que a sua assinatura e formalização ocorra último momento da vigência do contrato originário.

63. No caso das ARPs, a contagem inicia-se data a data, a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP. Por exemplo, se uma Ata de Registro de Preços foi divulgada no PNCP no dia 29/08/2025 (sexta-feira), a sua vigência se iniciará no dia 01/09/2025 (segunda-feira, primeiro dia útil subsequente) e terminará no dia 01/09/2026 (contagem data a data).

64. Quanto ao Termo Aditivo de prorrogação, o Parecer nº 85/2019/DECOR/CGU/AGU também traz a solução: *"o início da vigência do aditivo se materializa logo após ultimada a vigência inicial ou do aditivo imediatamente anterior"*.

65. No exemplo anterior, considerando a vigência inicial da Ata de Registro de Preços (01/09/2025 a 01/09/2026), tem-se que o período de vigência do Termo Aditivo de prorrogação será necessariamente de 02/09/2026 (imediatamente após a vigência anterior, para que não haja solução de continuidade) a 01/09/2027 (correspondente ao período de 1 ano com contagem data a data), independente da data de divulgação ou publicação do Termo Aditivo.

66. **Por isso, recomenda-se que antes de realizar o termo aditivo, a Administração verifique se a contagem do prazo de vigência da Ata está em consonância com o art. 22, do Decreto nº 11.462, de 2023.**

i) Previsão expressa no edital, na Ata de Registro de Preços e nos instrumentos de planejamento, da possibilidade de renovação dos quantitativos registrados

67. 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.

68. Diante disso, havia divergência doutrinária sobre se na prorrogação os quantitativos poderiam ser renovados ou prorrogaria-se o prazo somente para aquisição do saldo residual da ata.

69. No âmbito da Advocacia Geral da União, o DECOR uniformizou o entendimento através do **PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61)** concluindo da seguinte maneira:

EMENTA: LICITAÇÕES. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DO QUANTITATIVO REGISTRADO EM CASO DE PRORROGAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO. ANUALIDADE. DEVER DE TRANSPARÊNCIA. REQUISITOS.

I - Há a possibilidade da renovação do quantitativo originalmente registrado em caso de prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) desde que seja comprovada a manutenção do preço vantajoso, haja previsão expressa no ato convocatório e na ata de registro de preços, o tema tenha sido tratado na fase do planejamento da contratação e a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo dentro do prazo de sua vigência.

70. **Assim, quando da prorrogação da ata, se a Administração objetiva renovar os quantitativos registrados, a hipótese deve estar expressamente prevista no edital do pregão e na ata de registro de preços, além de ter sido discutida nos instrumentos de planejamento (principalmente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência).**

3.4 Do regime de transição para as Atas de Registro de Preços celebradas anteriormente ao PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU

71. No Despacho 0049885399 o DLOG relata que há 204 atas que foram celebradas antes do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, e que as mesmas foram celebradas com base nos modelos de edital de pregão e minuta de ARP propostos pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>) os quais ainda não haviam sido atualizados com essa previsão expressa de renovação dos quantitativos:

À época da publicação do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, diversos processos de aquisição pelo Sistema de Registro de Preços já estavam em andamento, alguns inclusive com atas formalizadas e valores vantajosos à Administração. Diante desse cenário, impõe-se esclarecer como os requisitos e entendimentos ali fixados se aplicam tanto aos procedimentos em curso quanto àqueles já concluídos.

[...]

Dessa forma, verifica-se que as Atas de Registro de Preços vigentes em data anterior a janeiro de 2025 permanecem em uma zona de incerteza quanto à possibilidade de renovação do quantitativo em caso de prorrogação. Tal incerteza decorre do fato de que, embora esses procedimentos possam, de forma implícita, atender aos requisitos delineados pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, tais condições não estavam expressamente formalizadas nos instrumentos e documentos que compõem os respectivos processos, conforme exigido na orientação jurídica. Essa lacuna evidencia a necessidade de avaliação criteriosa da aplicação do parecer a processos já consolidados.

Ademais, deve-se considerar que, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021, a elaboração de modelos-padrão de minutas contratuais e demais artefatos administrativos deve contar com o assessoramento

jurídico do órgão competente, atualmente exercido pela Advocacia-Geral da União. Nesse contexto, observa-se **que as minutas padronizadas confeccionadas pela AGU foram atualizadas para incorporar as diretrizes do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU apenas em abril de 2025**, demonstrando que, até então, não existia orientação formalizada quanto à aplicação das disposições relativas ao tema em questão.

[...]

Em conclusão, aplicar entendimento diverso às Atas celebradas antes da publicação do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU e da atualização dos artefatos pela AGU, além de comprometer o interesse público, ao inviabilizar a continuidade de contratações vantajosas e previamente planejadas, implicaria em tratamento desigual entre empresas em situações equivalentes, em flagrante afronta ao princípio da isonomia. Tal conduta também vulnera os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, que orientam a atuação da Administração Pública, sobretudo quando a norma aplicável já se encontrava vigente e seus efeitos eram cognoscíveis pelos agentes envolvidos, ainda que não formalmente consolidados nos artefatos administrativos à época da contratação.

[...]

A leitura restritiva, que visse a prorrogação apenas como mero prolongamento de prazo, obrigaria a Administração a projetar quantitativos de dois anos já na ata inicial, em evidente afronta à anualidade orçamentária e ao princípio do planejamento responsável, além de gerar distorções no mercado e insegurança para os fornecedores.

Por outro lado, a compreensão da prorrogação como verdadeira renovação permite à Administração adequar-se ao ciclo anual de consumo, assegurar regularidade no abastecimento e preservar a confiança dos agentes econômicos, sem ampliar de forma artificial os quantitativos previstos. Portanto, especialmente no caso de medicamentos de uso contínuo, a prorrogação da ata deve ser interpretada como renovação do instrumento, com repetição dos quantitativos, sob pena de comprometer a efetividade da política pública de saúde e a própria segurança jurídica da contratação.

[...]

No âmbito deste DLOG, encontram-se atualmente vigentes 204 atas de registro de preços, celebradas entre agosto de 2024 e abril de 2025, período em que ainda se utilizava o modelo anterior da AGU, que não previa expressamente a possibilidade de renovação de quantitativos.

A adoção de interpretação restritiva que inviabilize a renovação dos quantitativos nessas atas resultaria em grave prejuízo econômico à Administração Pública e, sobretudo, no risco de desabastecimento de medicamentos essenciais. É importante ressaltar que os insumos adquiridos para o abastecimento do SUS são, em sua quase totalidade, de natureza contínua, o que impõe planejamento anual compatível com a lógica de consumo ininterrupto. Ademais, é inerente a tais planejamentos a possibilidade de variação, para mais ou para menos, nas quantidades demandadas a cada exercício, de modo que negar a renovação comprometeria a eficiência administrativa e a própria finalidade pública de assegurar o fornecimento regular de medicamentos à população.

72. Portanto, o entendimento do DECOR gerou uma nova interpretação do art. 84, da Lei 14.133/2021, mas na época da formalização das atas, havia um entendimento diferente, ou seja, que a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados estava implícita na própria possibilidade de prorrogação da ata. Do contrário, levaria o administrador a duplicar os quantitativos registrados, já sabendo que não poderia renová-los, afrontando o princípio da eficiência e do planejamento anual das contratações.

73. Nesse sentido, Ronny Charles^[1] já defendia que a terminologia empregada pelo legislador ao tratar da prorrogação da ata de registro de preços deveria ser compreendida, em verdade, como hipótese de renovação, e não mera extensão temporal de sua vigência:

Como já dito, deduz-se da própria Lei n. 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.

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

74. Sobre esse aspecto, importa trazer o Enunciado nº 17, do Instituto Nacional da Contratação Pública:

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)

75. No que diz respeito especificamente à renovação dos quantitativos, é de se notar que não consta nos editais e Atas listados no Despacho 0049885399 previsão explícita sobre esse aspecto. Certo é, porém, que a possibilidade de renovação de quantitativos, derivada da prorrogação do prazo de vigência da Ata, resulta de interpretação do art. 84, da Lei nº 14.133, de 2021, fixada posteriormente no **0075/2024/DECOR/CGU/AGU**, sendo compreensível, no presente caso, que não constasse de forma explícita tal previsão nas minutas de edital e de Ata de Registro de Preços elaboradas anteriormente pela Administração. Até mesmo nas minutas padronizadas da AGU não constava essa previsão, de modo que a administração realizou as aquisições com base nesses modelos.

76. Além do mais, o presente caso traz situação excepcional e emergencial que deve ser considerada para possibilitar a renovação do quantitativo inicialmente registrado e alcançar o interesse público e a eficiência, conforme expôs fundamentadamente o DLOG no Despacho 0049885399:

Sob a ótica do princípio da isonomia, a impossibilidade de renovação dos quantitativos nas atas anteriores implicaria tratamento desigual entre instrumentos firmados antes e depois da atualização das minutas, o que afrontaria a igualdade de condições entre participantes do mercado e gerenciaria insegurança jurídica. A uniformização do tratamento, portanto, exige a aplicação das diretrizes do Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU também às atas anteriores, garantindo coerência, previsibilidade e confiança dos fornecedores.

Além disso, a eficiência administrativa e a continuidade do serviço público, princípios constitucionais basilares, impõem que os quantitativos sejam renovados. **A restrição à renovação poderia resultar em desabastecimento de insumos essenciais, comprometendo o fornecimento regular de medicamentos e gerando prejuízos econômicos e sociais concretos, inclusive com potencial impacto na preservação de vidas humanas, dada a natureza sensível dos medicamentos envolvidos.**

Posto isso, é imperioso que esta CONJUR/MS manifeste-se sobre a possibilidade de prorrogação das atas de registro de preços formalizadas antes da adequação dos artefatos, especialmente quanto à renovação dos quantitativos.

77. Em que pese o acertado entendimento, o PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, representa uma nova interpretação jurídica sobre o art. 84 da Lei 14.133/2021, a qual ainda não era uniforme na época da celebração das atas listadas.

78. Nos termos do art. 23 do Decreto Lei 4.657/1942 (LINDB), a decisão que estabelece uma nova interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novas condições ao exercício de um direito, deverá prever um regime de transição, para que a Administração possa se adaptar a essa nova realidade:

LINDB

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

79. O Decreto 9.830/2019, que regulamenta esse dispositivo corrobora a necessidade de se estabelecer um regime transitório, até que os editais, termos de referência, e atas de registro de preços, pós entendimento do DECOR tragam dispositivos que contenham expressamente a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados:

Art. 6º A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá **regime de transição**, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 1º A instituição do regime de transição será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

§ 2º A motivação considerará as condições e o tempo necessário para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever ou do novo condicionamento de direito e os eventuais prejuízos aos interesses gerais.

§ 3º Considera-se nova interpretação ou nova orientação aquela que altera o entendimento anterior consolidado.

Art. 7º Quando cabível, o regime de transição preverá:

I - os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários;

II - as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e

III - o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

80. De fato, o PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU trouxe novas condicionantes para que houvesse a

renovação dos quantitativos, não previstas anteriormente, quando muitas atas já haviam sido celebradas, sem que fosse instituído um regime de transição para as atas vigentes.

81. Os próprios modelos da AGU não traziam essa previsão, de modo que só foram atualizados com o novo entendimento do DECOR em 07/04/2025, através da, **NOTA n. 00002/2025/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43)**, aprovada pelos **DESPACHO n. 00004/2025/CNMLC/CGU/AGU** e **DESPACHO n. 00080/2025/SGPP/CGU/AGU**.

82. Assim, as atas celebradas antes de 07/04/2025, foram firmadas ainda nos modelos antigos da AGU, quando não havia a previsão expressa da renovação dos quantitativos, nem nas próprias atas, nem no edital de pregão e muito menos nos instrumentos de planejamento, pois havia um entendimento de que a renovação estava implícita no próprio art. 84, da Lei 14.133/2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023.

83. Aceitar que o novel entendimento do DECOR aplicar-se-ia retroativamente a essas atas traria um prejuízo imenso ao SUS, dado que são instrumentos para aquisição de medicamentos, a maioria de uso contínuo, imprescindíveis à manutenção das condições de saúde, e até de vida, de milhões de pacientes em todo o país que dependem do SUS. Se a administração não pudesse renovar os quantitativos, teria que realizar novamente cerca de 204 pregões com SRP, o que obviamente torna-se impossível pelos prazos comuns dos processos de aquisição da Lei 14.133/2021, causando grave desabastecimento dos medicamentos no SUS, prejudicando toda a população.

84. Destaque-se, ainda, que as pautas de entrega de medicamentos adquiridos pelo Ministério da Saúde, considerando o quantitativo necessário para atender a toda a demanda do SUS, ainda precisam ser rigorosamente planejadas com os fornecedores, de modo que simplesmente deixar de prorrogar essa quantidade de atas certamente poderia resultar em meses de desabastecimento, até que fossem viabilizadas novas aquisições e entregas.

85. Logo, ao admitir-se no presente caso a renovação do quantitativo inicialmente registrado, ainda que não conste previsão explícita sobre esse aspecto no edital e na Ata, aplica-se o Enunciado de Boa Prática Consultiva nº 19, da Advocacia-Geral da União, que admite que a manifestação jurídica consultiva leve ao conhecimento do consultante um entendimento alternativo, caso a consulta possibilite mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável. Veja-se:

BPC nº 19

Enunciado

Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consultante também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação.

86. Por isso, a fixação de um regime de transição está de acordo com o art. 23 da LINDB, com o princípio da eficiência, do acesso à saúde e da continuidade dos serviços públicos.

87. **Desta forma, especificamente para as atas listadas no Despacho 0049885399, celebradas antes de 07 de abril de 2025 (prazo em que os modelos da AGU foram atualizados com o entendimento do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU), admite-se, excepcionalmente, que possam ter seus quantitativos renovados, atendidos os demais requisitos dessa manifestação.**

88. **Para as Atas de Registro de Preços celebradas após 07 de abril de 2025, recomenda-se que seja seguido o entendimento do PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, nos termos do § 70 dessa manifestação.**

4. **CONCLUSÃO**

89. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após **atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer**, em especial os contidos nos **§§ 38, 42, 44, 50, 51, 53, 55, 56, 58, 66, 70, 86, 87 e 88**, estarão aptas as celebrações de termo aditivo de prorrogação de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos registrados, fundamentado no art. 84, da Lei 14.133/2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

90. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea 'a', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é de 1 (um) ano, contado da aprovação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.**

91. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do ajuste. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

Enunciado BPC nº 05

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

92. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.

93. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021.

94. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, decorrente de alterações fáticas e jurídicas, o que será informado imediatamente à área técnica.

95. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.**

96. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Consultor Jurídico, com sugestão, em caso de aprovação:

o **a)** abertura de tarefa no sistema SAPIENS:

i) ao Departamento de Informação e Gestão Consultiva (DEINF/CGU), para ciência e registro;

ii) à Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI/CGU), para ciência;

iii) aos Advogados da União lotados nesta CGLICI, para ciência;

o **b)** a juntada aos autos do respectivo processo, no sistema SEI, e remessa à SE/MS e DLOG/SE/MS, para que tomem ciência da presente manifestação e adotem os procedimentos que entender cabíveis.

Brasília, 04 de setembro de 2025.

JOÃO BOSCO TEIXEIRA

Advogado da União
Consultor Jurídico Adjunto

MARIA VICTORIA PAIVA

Advogada da União
Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA

Advogado da União
Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000110329202311 e da chave de acesso ae0751bf

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a formalização do ___º Termo Aditivo de Prorrogação da Ata de Registro de Preços nº __/202_, com renovação dos quantitativos registrados, fundamentado no art. 84, da Lei 14.133/2021 e art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente a o **PARECER REFERENCIAL n. 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União (AGU).

_____, ____ de _____ de 20 ____.

Assinatura do responsável.

... <https://ronnycharles.com.br/prorrogaao-da-ata-e-renovacao-dos-quantitativos-fixados-na-licitacao/> (Acesso em 02 de setembro de 2025);



Documento assinado eletronicamente por BRUNO ALEXANDRE DA SILVA 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 2869606920 e chave de acesso ae0751bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2025 18:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOÃO BOSCO TEIXEIRA, 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 2869606920 e chave de acesso ae0751bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOÃO BOSCO TEIXEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2025 19:08. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por MARIA VICTÓRIA PAIVA, 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 2869606920 e chave de acesso ae0751bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-09-2025 18:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO G

DESPACHO Nº 03359/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.110329/2023-11

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE E AMBIENTE
DEPARTAMENTO DE IMUNIZAÇÃO E DOENÇAS IMUNOPREVENÍVEIS - DPNI/SVSA/MS**

ASSUNTOS: Manifestação Jurídica Referencial. Termos Aditivos de prorrogação de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos.

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito, conjuntamente, pelos Advogados da União João Bosco Teixeira, Consultor Jurídico Adjunto, Maria Victoria Paiva, Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres e Bruno Alexandre da Silva Almeida, Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos.
2. Ratifico que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
3. Destaco, ainda, que a vigência do PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU é de **1 (um) ano**, contado da presente data.
4. Ao Apoio Administrativo para que:
 - a)junte as manifestações ao SEI e encaminhe os autos: ao **Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS** e à **Secretaria-Executiva (GAB/SE/MS)**, para conhecimento e adoção de providências;
 - b) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:
 - b.1) ao Departamento de Gestão Administrativa (DGA/CGU/AGU);
 - b.2) à Consultoria Nacional da União de Uniformização (CONUNI/CGU);
 - b.3) aos Advogados da União atuantes na Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI/CONJUR/MS);
 - b.4) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa (COGAD/CONJUR/MS), para publicação da manifestação referencial nas páginas do Ministério da Saúde e da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 05 de setembro de 2025.

CIRO CARVALHO MIRANDA

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000110329202311 e da chave de acesso ae0751bf



Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, 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 2914681662 e chave de acesso ae0751bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-09-2025 16:28. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

