



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
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.089898/2026-25

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE LOGISTICA EM SAÚDE - DLOG E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRORROGAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 84 DA LEI Nº 14.133, DE 2021. PARECER Nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU. REGIME DE TRANSIÇÃO. CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO JURÍDICO. VIABILIDADE. RECOMENDAÇÕES.

I. Manifestação Jurídica Referencial: destinada à uniformização do entendimento jurídico acerca da prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, dispensando-se a análise jurídica individualizada dos respectivos Termos Aditivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa e fundamentada, que o caso concreto se amolda integralmente às premissas desta manifestação e que foram atendidos todos os requisitos nela estabelecidos, 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: 25000.089898/2026-25; **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. Revogação: em razão da consolidação e ampliação das premissas jurídicas nele fixadas, fica revogado o Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), aprovado pelo Despacho nº 03359/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, ressalvados os processos já instruídos com fundamento no parecer revogado dentro do período de sua vigência.

V. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de solicitação formulada pelo Departamento de Logística em Saúde (DLOG/SE/MS), por meio do Ofício nº 95/2026/DLOG/SE/MS (SEI nº 0056055799), visando à elaboração de Manifestação Jurídica Referencial acerca da possibilidade de prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados em hipóteses nas quais, embora a Ata tenha sido formalizada após a atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União, ocorrida em 7 de abril de 2025, o planejamento da contratação tenha sido integralmente desenvolvido com base nos modelos anteriormente vigentes.

2. A matéria não é inédita no âmbito desta Consultoria Jurídica, tendo sido objeto de sucessivos pronunciamentos que consolidaram gradativamente o entendimento jurídico sobre a aplicação do art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, em conjunto com o art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, especialmente quanto ao regime de transição decorrente do entendimento firmado no Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61),

3. A referida manifestação 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”.

4. A partir desse entendimento, esta Consultoria Jurídica passou a enfrentar sucessivas consultas relacionadas à aplicação da nova orientação às Atas de Registro de Preços formalizadas com base nos modelos padronizados então vigentes, circunstância que conduziu à construção de um regime de transição destinado a compatibilizar a uniformização interpretativa promovida pelo DECOR com os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da eficiência administrativa e da continuidade das políticas públicas.

5. Nesse contexto, foi editado o Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), por meio do qual se admitiu, em caráter excepcional e transitório, a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos para as atas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da AGU, ocorrida em 7 de abril de 2025, desde que observados os requisitos e condicionantes ali estabelecidos. Tal manifestação teve por finalidade conferir tratamento uniforme às inúmeras contratações realizadas sob os modelos anteriormente disponibilizados pela Advocacia-Geral da União.

6. Posteriormente, a Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055829) esclareceu que a ausência de determinada Ata de Registro de Preços na relação constante do Parecer Referencial não constituía óbice à aplicação daquele entendimento, desde que demonstrado que o caso concreto se enquadrava nas premissas fáticas e temporais adotadas pelo referido parecer e fossem observados todos os demais requisitos nele previstos.

7. Na sequência, sobreveio consulta relativa à Ata de Registro de Preços nº 117/2025, cuja formalização ocorreu após 7 de abril de 2025, mas cujo procedimento licitatório havia sido integralmente planejado com fundamento nos modelos padronizados anteriores da AGU. Ao apreciar essa situação específica, o Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055835) concluiu pela possibilidade, **em caráter excepcional**, de aplicação analógica do regime de transição, reconhecendo que o planejamento da contratação constitui fase estruturante do procedimento licitatório e que a mera assinatura posterior da Ata não seria suficiente, por si só, para descaracterizar o regime jurídico sob o qual a contratação foi originalmente concebida, desde que comprovada a identidade material com as hipóteses contempladas pelo Parecer Referencial e atendidos os demais requisitos legais.

8. Em seguida, o Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055831) autorizou, excepcionalmente, a utilização do entendimento firmado no Parecer nº 00482/2026 em outros processos expressamente relacionados pelo Departamento de Logística em Saúde, desde que a área técnica atestasse a identidade da situação fática e promovesse a juntada do referido parecer e do próprio despacho aos respectivos autos.

9. Na mesma oportunidade, contudo, consignou-se que a repetição dessas situações recomendava a elaboração de nova Manifestação Jurídica Referencial, destinada a disciplinar, de forma uniforme, os processos que apresentassem situação fática equivalente, especialmente aqueles com quantitativo remanescente expressivo e vigência das respectivas Atas posterior a 4 de setembro de 2026, em observância à Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e à Portaria Normativa AGU/CGU nº 5, de 2022.

10. É nesse contexto que se insere a presente consulta, cujo objetivo consiste em verificar a viabilidade jurídica da edição de nova Manifestação Jurídica Referencial destinada a consolidar o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do regime de transição às hipóteses em que, embora a Ata de Registro de Preços tenha sido formalizada após a atualização dos modelos padronizados da AGU, reste demonstrado que o planejamento da contratação foi desenvolvido sob a égide dos modelos anteriormente vigentes e que estão presentes os demais requisitos legais exigidos para a prorrogação da Ata com renovação dos quantitativos.

11. A área técnica informa, no Ofício nº 95/2026/DLOG/SE/MS (SEI nº 0056055799), que subsistem diversas Atas de Registro de Preços cuja eventual prorrogação com renovação dos quantitativos demanda a aplicação uniforme do regime de transição construído por esta Consultoria Jurídica. Dentre essas hipóteses, incluem-se tanto as atas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União, ocorrida em 7 de abril de 2025, quanto aquelas cuja formalização ocorreu posteriormente, mas cujo planejamento da contratação foi integralmente desenvolvido sob a égide dos modelos anteriormente vigentes.

12. Nesse contexto, considerando a evolução do entendimento jurídico desta Consultoria, consubstanciada no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, na Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU e no Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, a área técnica

solicita a elaboração de nova Manifestação Jurídica Referencial destinada a uniformizar o tratamento jurídico das situações fáticas equivalentes, formulando os seguintes questionamentos:

É juridicamente possível a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022, para orientar a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, nos processos que estejam na mesma situação fática e jurídica examinada no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, especialmente quando a fase de planejamento e os artefatos iniciais tenham sido elaborados sob modelos padronizados da AGU anteriores à atualização de abril de 2025, a Ata tenha sido formalizada posteriormente, exista quantitativo remanescente expressivo, a data de expiração seja posterior a 04 de setembro de 2026 e sejam atendidos os demais requisitos legais, técnicos e de vantajosidade?

13. Os autos estão no SEI, sob o número 25000.089898/2026-25, contando, até o momento, com um único volume, com os seguintes documentos:

- o Ofício 95 (0056055799);
- o Parecer _REFERENCIAL_N_.00011.2025.CGLICI__prorrogacao_ (0056055830);
- o Nota _JURIDICA_N_.00063.2025.CONJUR_MS.CGU.AGU__Pror (0056055829);
- o Despacho _N_.01611.2026 (3) (0056055831);
- o Ofício OFICIO_77.2026 (0056055833);
- o Parecer _N_.00482_2026_CONJUR_MS_CGU_AGU (2) (0056055835); e
- o Anexo CONTROLE DE ATAS_2025 (0056055837).

14. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

15. 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.

16. 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.

17. 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

18. 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.

19. 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.

20. 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**).

21. 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.

22. 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.

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

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

24. 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 *singeleza 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.

25. 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.

26. No caso em exame, ambos os pressupostos encontram-se presentes.

27. Quanto ao *primeiro requisito*, o Departamento de Logística em Saúde, por intermédio do Ofício nº 95/2026/DLOG/SE/MS (SEI nº 0056055799), informa que subsistem diversas Atas de Registro de Preços cuja eventual prorrogação, com renovação dos quantitativos registrados, demanda a aplicação uniforme do regime de transição consolidado por esta Consultoria Jurídica.

28. Conforme consignado nos autos, tais hipóteses abrangem tanto as atas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União, ocorrida em 7 de abril de 2025, quanto aquelas cuja formalização ocorreu posteriormente, desde que o planejamento da contratação tenha sido desenvolvido sob os modelos anteriormente vigentes.

29. A recorrência dessas situações já havia sido reconhecida por esta Consultoria Jurídica no Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055831), no qual, além de se autorizar, em caráter excepcional, a aplicação do entendimento firmado no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055835) aos processos ali relacionados, consignou-se expressamente a necessidade de elaboração de nova Manifestação Jurídica Referencial para conferir tratamento uniforme às hipóteses fáticas equivalentes.

30. Verifica-se, portanto, que a análise individualizada de todos os processos que versem sobre essa matéria possui potencial para comprometer a atuação deste órgão consultivo e retardar a tramitação dos procedimentos administrativos relacionados às aquisições estratégicas do Ministério da Saúde, circunstância que justifica a adoção da sistemática prevista na Orientação Normativa AGU nº 55/2014.

31. O *segundo requisito* também se encontra atendido. Com efeito, a atividade consultiva desenvolvida nesta hipótese restringe-se à verificação do enquadramento do caso concreto nas premissas jurídicas já consolidadas, mediante simples conferência da documentação constante dos autos. Caberá à área técnica atestar expressamente que o processo atende aos requisitos estabelecidos nesta manifestação, especialmente quanto à demonstração de que o planejamento da contratação foi elaborado sob os modelos padronizados da AGU, à identidade material com as hipóteses aqui disciplinadas e ao atendimento dos demais requisitos legais, técnicos e de vantajosidade.

32. Presentes, portanto, os pressupostos previstos na Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e na Portaria Normativa AGU/CGU nº 5/2022, mostra-se juridicamente cabível a edição da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do regime de transição relativo à prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, nas hipóteses em que o planejamento da contratação tenha sido elaborado sob a égide dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União vigentes antes de 7 de abril de 2025, ainda que a formalização da Ata de Registro de Preços tenha ocorrido posteriormente, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta manifestação.

33. A presente Manifestação Jurídica Referencial constitui orientação jurídica destinada aos processos administrativos que versem sobre a celebração de termo aditivo para prorrogação da vigência de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos registrados, quando caracterizada identidade fática e jurídica com as hipóteses disciplinadas neste parecer.

34. Tal orientação fundamenta-se no entendimento firmado pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61), que reconheceu a possibilidade jurídica de renovação dos quantitativos nas hipóteses de prorrogação da Ata de Registro de Preços, desde que atendidos os requisitos legais; no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), que instituiu regime de transição para as Atas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da AGU; na Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055829), que expôs que a ausência de determinada Ata na relação constante do Parecer Referencial não impede sua aplicação, desde que comprovado o enquadramento do caso concreto; no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055835), que reconheceu a possibilidade de estender o regime de transição às Atas formalizadas após 7 de abril de 2025 quando demonstrado que o planejamento da contratação foi desenvolvido sob os modelos anteriormente vigentes; e, por fim, no Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055831), que autorizou, em caráter excepcional, a aplicação desse entendimento aos processos materialmente idênticos e sugeriu a elaboração da presente Manifestação Jurídica Referencial para uniformizar o tratamento jurídico dessas hipóteses recorrentes.

35. Assim, os processos que se enquadrarem nas premissas jurídicas estabelecidas nesta Manifestação Jurídica Referencial ficarão dispensados de análise jurídica individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, **desde que a área técnica competente ateste expressamente que o caso concreto apresenta identidade fática e jurídica com as hipóteses aqui disciplinadas, demonstrando o atendimento de todos os requisitos legais, técnicos e de vantajosidade exigidos para a aplicação do regime de transição.**

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

36. 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.

37. No caso em exame, a consulta não se dirige à análise de uma Ata de Registro de Preços específica, mas à verificação da viabilidade jurídica da edição de Manifestação Jurídica Referencial destinada a uniformizar o tratamento jurídico das hipóteses em que se pretende a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, especialmente quando o planejamento da contratação foi desenvolvido sob os modelos padronizados da Advocacia-Geral da União vigentes antes de 7 de abril de 2025, ainda que a formalização da Ata tenha ocorrido posteriormente.

38. Desse modo, a presente manifestação possui natureza abstrata e orientadora, limitando-se à definição das premissas jurídicas que deverão ser observadas pela Administração quando da análise dos casos concretos, **permanecendo sob a responsabilidade da área técnica a demonstração do efetivo enquadramento de cada processo nas hipóteses disciplinadas neste parecer, bem como a comprovação dos pressupostos técnicos, administrativos, econômicos e de vantajosidade exigidos pela legislação aplicável.**

39. Cumpre ressaltar, ainda, que a função deste órgão consultivo consiste em identificar os riscos jurídicos inerentes à matéria submetida à apreciação e formular as orientações reputadas necessárias à adequada condução do processo administrativo, competindo à autoridade administrativa, no exercício de suas atribuições legais, avaliar os aspectos de conveniência e oportunidade e adotar a decisão que entender mais adequada à satisfação do interesse público, devidamente motivada.

40. Por fim, as recomendações formuladas ao longo desta manifestação destinam-se a conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa. Eventual afastamento das orientações aqui consignadas deverá ser adequadamente motivado pela autoridade competente, especialmente quando envolver aspectos relacionados à legalidade, os quais deverão ser expressamente enfrentados nos autos.

3.2 Da natureza jurídica da Ata de Registro de Preços

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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

45. 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.

46. 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.

47. 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

48. 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*.

49. 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 data de divulgação no PNCP*.

50. 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)

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

b) Previsão expressa de prorrogação no Edital

52. 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.

53. 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

54. 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.

55. 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.

56. 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**.

57. 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.

58. 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.

59. 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

60. 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

61. 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.

62. 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

63. 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;

64. 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

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.**

71. 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.

72. 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 31/07/2026 (sexta-feira), a sua vigência se iniciará no dia 03/08/2026 (segunda-feira, primeiro dia útil subsequente) e terminará no dia 03/08/2027 (contagem data a data).

73. 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"**.

74. No exemplo anterior, considerando a vigência inicial da Ata de Registro de Preços (03/08/2026 a 03/08/2027), tem-se que o período de vigência do Termo Aditivo de prorrogação será necessariamente de 04/08/2027 (imediatamente após a vigência anterior, para que não haja solução de continuidade) a 04/08/2028 (correspondente ao período de 1 ano com contagem data a data), independente da data de divulgação ou publicação do Termo Aditivo.

75. **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

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. **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

80. O Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU fixou orientação jurídica acerca da interpretação do art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, ao concluir que:

Assim sendo, diante de todo o exposto, conclui-se que conferida vista coletiva aos órgãos jurídicos desta Advocacia- Geral da União e instruído os autos na forma do art. 39, II do Decreto nº 11.328, de 2023, manifestaram-se a CGAQ/SCGP/CGU/AGU, a CONJUR/CGU, a CONJUR/MGI, a PGFN, a CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e a CNLCA/CGU/AGU, convergindo o entendimento no sentido de que, com fulcro no art. 5º, 40, caput, e 84, da Lei 14.133/2021, e Decreto nº 11.462/2023, **há possibilidade jurídica de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços desde que:**

- (a) seja comprovada a manutenção do preço vantajoso,
- (b) haja previsão expressa no ato convocatório e na ata de registro de preços,
- (c) o tema tenha sido tratado na fase do planejamento da contratação, e
- (d) a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo dentro do prazo de sua vigência. (Grifos Nossos)

81. Ao fixar essa orientação, o DECOR explicitou os pressupostos jurídicos para a renovação dos quantitativos registrados por ocasião da prorrogação da vigência das Atas de Registro de Preços, conferindo interpretação ao art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021. A aplicação imediata desse entendimento, contudo, revelou situação peculiar no âmbito das contratações realizadas pelo Ministério da Saúde.

82. Com efeito, quando da divulgação do referido entendimento, diversos procedimentos licitatórios já se encontravam em curso e inúmeras Atas de Registro de Preços haviam sido celebradas com fundamento nos modelos padronizados disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, os quais ainda não contemplavam, de forma expressa, as condicionantes posteriormente explicitadas pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU.

83. Cumpre observar que os modelos padronizados da Advocacia-Geral da União somente foram atualizados em 7 de abril de 2025, por meio da Nota nº 00002/2025/CNMLC/CGU/AGU, aprovada pelos Despachos nº 00004/2025/CNMLC/CGU/AGU e nº 00080/2025/SGPP/CGU/AGU. Até então, os editais, as Atas de Registro de Preços e os respectivos instrumentos de planejamento eram regularmente elaborados com base nos modelos oficiais então vigentes, os quais não continham previsão expressa acerca da renovação dos quantitativos registrados.

84. Nessas circunstâncias, exigir que procedimentos licitatórios já estruturados observassem condicionantes somente incorporadas aos modelos padronizados em momento posterior significaria impor à Administração requisitos inexistentes à época da fase de planejamento da contratação, comprometendo a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima, a boa-fé administrativa e a continuidade das políticas públicas.

85. A hipótese atrai, portanto, a incidência do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual:

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.

86. Em caráter regulamentar, o Decreto nº 9.830, de 2019, reproduziu e detalhou esse comando normativo, disciplinando não apenas a obrigatoriedade de instituição do regime de transição, mas também os critérios que devem orientar sua motivação e o conteúdo mínimo que deverá contemplar quando cabível. *In verbis*:

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.

87. Embora o Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU possua natureza eminentemente interpretativa, sem instituir disciplina jurídica nova, sua divulgação produziu relevantes efeitos sobre a atuação administrativa, uma vez que tornou necessária a adequação dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União e dos procedimentos licitatórios ainda em curso.

88. Foi precisamente para disciplinar esses efeitos administrativos decorrentes da consolidação da orientação interpretativa que esta Consultoria Jurídica instituiu o regime de transição previsto no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, em consonância com o art. 23 da LINDB e com o art. 6º do Decreto nº 9.830/2019.

89. Na sequência, a Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU esclareceu que a incidência desse regime não estava condicionada à inclusão da Ata de Registro de Preços em determinada relação administrativa, mas ao efetivo enquadramento do caso concreto nas premissas jurídicas estabelecidas pelo Parecer Referencial.

90. A evolução do entendimento desta Consultoria Jurídica ocorreu com o Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, no qual se reconheceu que o critério juridicamente relevante para a incidência do regime de transição não é, isoladamente, a data de formalização da Ata de Registro de Preços, mas o regime jurídico sob o qual a contratação foi concebida e estruturada.

91. Naquela oportunidade consignou-se que *"No regime da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação constitui a fase estruturante que orienta e condiciona todas as etapas subsequentes, tanto da fase interna quanto da fase externa da licitação"*, concluindo-se que a posterior assinatura da Ata, quando decorrente de procedimento integralmente planejado sob os modelos anteriormente vigentes, *"a posterior assinatura da Ata de Registro de Preços, ainda que ocorrida após a atualização desses modelos, assume caráter predominantemente formal, não sendo suficiente, por si só, para descaracterizar o regime jurídico sob o qual a contratação foi originalmente estruturada."*

92. Esse entendimento foi acolhido pelo Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, que reconheceu a recorrência dessas situações, autorizou sua aplicação aos processos materialmente idênticos e determinou a elaboração da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar a orientação jurídica sobre a matéria.

93. À vista dessa evolução interpretativa, conclui-se que o regime de transição disciplinado nesta Manifestação Jurídica Referencial aplica-se às Atas de Registro de Preços que apresentem identidade material com as hipóteses aqui examinadas, abrangendo tanto aquelas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União quanto aquelas cuja formalização tenha ocorrido posteriormente, desde que a área técnica demonstre, de forma expressa e fundamentada, que o planejamento da contratação foi desenvolvido sob os modelos padronizados vigentes antes de 7 de abril de 2025 e que permanecem atendidos todos os demais requisitos legais para a prorrogação da Ata com renovação dos quantitativos registrados.

94. Por outro lado, às contratações cujo planejamento tenha sido elaborado após a atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União aplica-se integralmente o entendimento firmado no Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, impondo-se a observância de todas as condicionantes nele estabelecidas.

3.5 Do planejamento da contratação como elemento definidor do regime jurídico aplicável.

95. O Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU estabeleceu, em caráter excepcional, regime de transição destinado às Atas de Registro de Preços celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União, ocorrida em 7 de abril de 2025, admitindo, nessa hipótese, a prorrogação da vigência com renovação dos quantitativos registrados, desde que atendidos os demais requisitos legais e as condicionantes ali estabelecidas.

96. Posteriormente, esta Consultoria Jurídica foi instada a se manifestar acerca de situação não contemplada expressamente naquele Parecer Referencial, consistente na possibilidade de aplicação do mesmo regime de transição às Atas de

Registro de Preços cuja formalização ocorreu após 7 de abril de 2025, mas cujo procedimento licitatório havia sido integralmente estruturado sob os modelos padronizados anteriormente vigentes.

97. Ao examinar essa hipótese no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, assentou-se que a simples adoção de um critério cronológico, fundado exclusivamente na data de assinatura da Ata de Registro de Preços, não se mostra suficiente para definir o regime jurídico aplicável à contratação.

98. Naquela oportunidade, consignou-se que:

12. No regime da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação constitui a fase estruturante que orienta e condiciona todas as etapas subsequentes, tanto da fase interna quanto da fase externa da licitação. Nessa perspectiva, caso os artefatos iniciais, como o Termo de Referência e o Edital, tenham sido elaborados com base nos modelos padronizados então vigentes, por serem os únicos disponíveis no repositório oficial da AGU à época da fase interna, a posterior assinatura da Ata de Registro de Preços, ainda que ocorrida após a atualização desses modelos, assume caráter predominantemente formal, não sendo suficiente, por si só, para descaracterizar o regime jurídico sob o qual a contratação foi originalmente estruturada.

99. O Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU ressaltou que a orientação firmada pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU possui natureza eminentemente interpretativa, porquanto não instituiu disciplina jurídica nova para a prorrogação das Atas de Registro de Preços, limitando-se a explicitar a correta interpretação do art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021. Nesse sentido, consignou expressamente:

13. Como pontuado no referencial, o entendimento do DECOR/CGU sobre a renovação de quantitativos não criou uma norma nova, mas declarou a interpretação correta do Art. 84 da Lei 14.133/2021, no caso, a possibilidade jurídica de renovar o quantitativo já existia desde a vigência da lei, embora estivesse obscurecida por minutas padronizadas desatualizadas.

100. A partir dessas premissas, concluiu-se que o elemento juridicamente relevante para a incidência do regime de transição não é, isoladamente, a data de formalização da Ata de Registro de Preços, mas a identidade material entre o procedimento licitatório examinado e as hipóteses contempladas pelo Parecer Referencial nº 00011/2025, aferida, sobretudo, a partir da fase de planejamento da contratação.

101. Por essa razão, o Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU concluiu que:

19. Nessa perspectiva, admite-se a aplicação do entendimento ali consolidado desde que devidamente demonstrada a identidade material entre o caso concreto e as hipóteses contempladas no regime de transição, especialmente quanto ao fato de o planejamento da contratação ter sido estruturado sob a égide de modelos anteriores, não atualizados, e desde que atendidos os demais requisitos legais e de vantajosidade, devendo constar ateste da área técnica.

102. Esse entendimento foi posteriormente acolhido pelo Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, que reconheceu a recorrência dessas situações, autorizou sua aplicação aos processos materialmente equivalentes e determinou a elaboração de nova Manifestação Jurídica Referencial destinada à uniformização definitiva da matéria.

103. À luz dessa evolução interpretativa, esta Manifestação Jurídica Referencial consolida o entendimento desta Consultoria Jurídica no sentido de que a incidência do regime de transição deve ser aferida a partir do regime jurídico sob o qual foi estruturada a fase de planejamento da contratação, e não exclusivamente da data de formalização da Ata de Registro de Preços.

104. Assim, sempre que a área técnica demonstrar, de forma expressa e documentalmente fundamentada, que os Estudos Técnicos Preliminares, o Termo de Referência, o Edital e os demais artefatos da fase preparatória foram elaborados com base nos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União vigentes antes de 7 de abril de 2025, e desde que permaneçam atendidos todos os demais requisitos legais para a prorrogação da Ata de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, será juridicamente admissível a aplicação do regime de transição disciplinado nesta Manifestação Jurídica Referencial, ainda que a formalização da Ata tenha ocorrido em momento posterior.

105. Cumpre destacar que a verificação da identidade material entre o planejamento da contratação e o regime de transição ora consolidado, embora envolva o exame da fase preparatória do procedimento licitatório, não

importa em juízo de valor ou análise discricionária por parte da área técnica, preservando-se a natureza objetiva e documental exigida pela Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e pelo art. 3º, §2º, II, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

106. Com efeito, a aferição do enquadramento do caso concreto limita-se à conferência das datas de elaboração dos artefatos da fase interna, notadamente o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e o Edital, em cotejo com a data de atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União, ocorrida em 7 de abril de 2025, sendo prescindível qualquer valoração qualitativa acerca do grau de formalidade da assinatura posterior da Ata de Registro de Preços.

4. CONCLUSÃO

107. Diante do exposto, ressaltados os aspectos de natureza técnica, administrativa, financeira e de mérito, que não se submetem ao exame deste Órgão de Assessoramento Jurídico, conclui-se pela viabilidade jurídica da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do regime de transição às prorrogações de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, fundamentadas no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, nas hipóteses disciplinadas nesta manifestação.

108. Assim, os processos administrativos que apresentem identidade fática e jurídica com as premissas consolidadas nesta Manifestação Jurídica Referencial poderão ser instruídos com fundamento no presente parecer, ficando dispensados de análise jurídica individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014. Para tanto, a área técnica competente deverá atestar, de forma expressa e fundamentada, o enquadramento do caso concreto às hipóteses aqui disciplinadas, certificando o integral atendimento de todos os requisitos, pressupostos, condicionantes e recomendações estabelecidos nesta manifestação, independentemente da data de expiração da respectiva Ata de Registro de Preços, bem como promover a juntada deste Parecer Referencial e do respectivo despacho de aprovação aos autos do processo administrativo.

109. Registre-se que a presente Manifestação Jurídica Referencial consolida e amplia as premissas jurídicas anteriormente fixadas no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), estendendo-as às hipóteses em que a Ata de Registro de Preços tenha sido formalizada após 7 de abril de 2025, desde que comprovada a identidade material do planejamento da contratação com o regime de transição ora disciplinado. Nesses termos, fica revogado o Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 03359/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, passando esta manifestação a constituir o fundamento referencial único e exclusivo para a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, no âmbito do Ministério da Saúde.

110. Ressalva-se, contudo, que os processos administrativos já instruídos, até a presente data, com fundamento no Parecer Referencial ora revogado, dentro do período de sua vigência, permanecem hígidos e não necessitam de reinstrução, em respeito ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica, devendo os processos futuros, bem como aqueles ainda pendentes de formalização do respectivo termo aditivo, observar exclusivamente as premissas ora consolidadas nesta manifestação.

111. O critério cronológico de 4 de setembro de 2026, mencionado no Ofício nº 95/2026/DLOG/SE/MS, teve natureza meramente procedimental, relacionada ao momento em que se tornou necessária nova submissão formal a esta Consultoria Jurídica, não constituindo requisito de mérito para a aplicação do regime de transição ora consolidado.

112. 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.

113. 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.

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.

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

115. 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.

116. 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.

117. 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.**

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

◦ **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;

- **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.

À consideração superior.

Brasília, datado e assinado eletronicamente.

Edvaldo Lino
ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres
Consultoria Jurídica 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) 25000089898202625 e da chave de acesso 1e4430d1

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 ao **PARECER**

REFERENCIAL n. 00011/2026/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.



Documento assinado eletronicamente por EDVALDO LINO DA SILVA JUNIOR, 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 3275286236 e chave de acesso 1e4430d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDVALDO LINO DA SILVA JUNIOR, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-07-2026 16:57. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

DESPACHO Nº 02460/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.089898/2026-25

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE LOGISTICA EM SAÚDE - DLOG E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU subscrito pelo Advogado da União **EDVALDO LINO**, da Coordenadoria-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos Instrumentos Congêneres - CGLICI ao elaborar a “*Manifestação Jurídica Referencial*: destinada à uniformização do entendimento jurídico acerca da prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, dispensando-se a análise jurídica individualizada dos respectivos Termos Aditivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa e fundamentada, que o caso concreto se amolda integralmente às premissas desta manifestação e que foram atendidos todos os requisitos nela estabelecidos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.”.

2. Decorre como justificativas apresentadas pela área técnica, os elementos trazidos no OFÍCIO Nº 95/2026/DLOG/SE/MS - 0056055799, de onde se extrai trechos os quais ora destaco:

V - RISCO ADMINISTRATIVO, ECONÔMICO E ASSISTENCIAL

23. A emissão de Manifestação Jurídica Referencial também se justifica pela necessidade de evitar atrasos incompatíveis com a dinâmica de abastecimento do SUS. O Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU reconheceu que a exigência de submissão individualizada de cada processo à CONJUR/MS, em situações materialmente idênticas, tende a gerar atraso incompatível com a urgência das contratações, além de aumentar desnecessariamente a quantidade de processos encaminhados a essa Consultoria, que já possui elevado volume de demandas submetidas à sua apreciação.

24. No âmbito do DLOG, o tema possui impacto sensível porque envolve Atas de Registro de Preços destinadas ao fornecimento de medicamentos e insumos estratégicos para saúde, muitos deles de consumo contínuo ou recorrente, cuja interrupção pode comprometer a assistência farmacêutica, a continuidade de tratamentos, a programação dos entes federativos e o regular abastecimento da rede pública.

25. A ausência de solução referencial pode produzir dois efeitos igualmente gravosos. O primeiro é a perda de Atas ainda vantajosas em razão do decurso do prazo de vigência antes da conclusão da análise individualizada. O segundo é a necessidade de instauração de novos processos licitatórios para objetos já registrados, com aumento de custo administrativo, risco de alteração de preços e alongamento do prazo para disponibilização dos insumos ao SUS.

26. Esse risco é agravado pelo lapso temporal ordinário dos processos de aquisição. Como já registrado, o intervalo entre a fase de planejamento e a formalização da Ata pode superar um ano. Portanto, eventual perda da possibilidade de prorrogação com renovação de quantitativos pode exigir nova fase preparatória, nova pesquisa de preços, novo edital, nova disputa, novo julgamento, nova formalização de ata e novas tratativas de entrega, com potencial impacto direto no abastecimento.

27. A prorrogação com renovação dos quantitativos, quando comprovada a vantajosidade e atendidas as demais condicionantes, evita que a Administração seja compelida a reiniciar todo o ciclo aquisitivo apenas em razão de questão formal relacionada ao momento de atualização dos modelos padronizados da AGU. A medida preserva a segurança jurídica, a isonomia entre situações materialmente equivalentes, a eficiência administrativa e a continuidade do serviço público de saúde.

28. Além disso, o não aproveitamento de instrumentos vigentes e vantajosos pode gerar perda de oportunidade administrativa, sobretudo quando houver quantitativo remanescente expressivo e necessidade assistencial ainda existente. A Administração poderá ser forçada a buscar contratação substitutiva em prazo exíguo, situação que

amplia o risco de aquisição menos vantajosa, execução emergencial, instabilidade do fornecimento e desabastecimento.

VI. QUESTIONAMENTO SUBMETIDO À CONJUR/MS

29. Diante do exposto, submete-se à elevada apreciação da CONJUR/MS o seguinte questionamento:

30. É juridicamente possível a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022, para orientar a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, nos processos que estejam na mesma situação fática e jurídica examinada no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, especialmente quando a fase de planejamento e os artefatos iniciais tenham sido elaborados sob modelos padronizados da AGU anteriores à atualização de abril de 2025, a Ata tenha sido formalizada posteriormente, exista quantitativo remanescente expressivo, a data de expiração seja posterior a 04 de setembro de 2026 e sejam atendidos os demais requisitos legais, técnicos e de vantajosidade?

31. Posto isso, encaminham-se os autos à CONJUR/MS.

3. Procedendo ao exame dos autos e ao pedido formulado, vemos nos parágrafos 32 e seguintes o que se segue em transcrição:

32. Presentes, portanto, os pressupostos previstos na Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e na Portaria Normativa AGU/CGU nº 5/2022, mostra-se juridicamente cabível a edição da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do regime de transição relativo à prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, nas hipóteses em que o planejamento da contratação tenha sido elaborado sob a égide dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União vigentes antes de 7 de abril de 2025, ainda que a formalização da Ata de Registro de Preços tenha ocorrido posteriormente, desde que atendidos os requisitos estabelecidos nesta manifestação.

33. A presente Manifestação Jurídica Referencial constitui orientação jurídica destinada aos processos administrativos que versem sobre a celebração de termo aditivo para prorrogação da vigência de Ata de Registro de Preços, com renovação dos quantitativos registrados, quando caracterizada identidade fática e jurídica com as hipóteses disciplinadas neste parecer.

34. Tal orientação fundamenta-se no entendimento firmado pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU (NUP: 71000.062490/2024-61), que reconheceu a possibilidade jurídica de renovação dos quantitativos nas hipóteses de prorrogação da Ata de Registro de Preços, desde que atendidos os requisitos legais; no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), que instituiu regime de transição para as Atas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da AGU; na Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055829), que expôs que a ausência de determinada Ata na relação constante do Parecer Referencial não impede sua aplicação, desde que comprovado o enquadramento do caso concreto; no Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055835), que reconheceu a possibilidade de estender o regime de transição às Atas formalizadas após 7 de abril de 2025 quando demonstrado que o planejamento da contratação foi desenvolvido sob os modelos anteriormente vigentes; e, por fim, no Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055831), que autorizou, em caráter excepcional, a aplicação desse entendimento aos processos materialmente idênticos e sugeriu a elaboração da presente Manifestação Jurídica Referencial para uniformizar o tratamento jurídico dessas hipóteses recorrentes.

35. Assim, os processos que se enquadrarem nas premissas jurídicas estabelecidas nesta Manifestação Jurídica Referencial ficarão dispensados de análise jurídica individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, **desde que a área técnica competente ateste expressamente que o caso concreto apresenta identidade fática e jurídica com as hipóteses aqui disciplinadas, demonstrando o atendimento de todos os requisitos legais, técnicos e de vantajosidade exigidos para a aplicação do regime de transição.**

...

38. Desse modo, a presente manifestação possui natureza abstrata e orientadora, limitando-se à definição das premissas jurídicas que deverão ser observadas pela Administração quando da análise dos casos concretos, **permanecendo sob a responsabilidade da área técnica a demonstração do efetivo enquadramento de cada processo nas hipóteses disciplinadas neste parecer, bem como a comprovação dos pressupostos técnicos, administrativos, econômicos e de vantajosidade exigidos pela legislação aplicável.**

4. E quanto a *Previsão expressa no edital, na Ata de Registro de Preços e nos instrumentos de planejamento, da possibilidade de renovação dos quantitativos registrados*, tem-se à luz da manifestação do parecerista, o entendimento que se aduz:

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. 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).

5. Relevante aqui a informação trazida pelo parecerista quanto ao posicionamento adotado acerca do período de transição para as Atas de Registro de Preços celebradas anteriormente ao PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, a qual se circunscreve ao seguinte conteúdo:

80. O Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU fixou orientação jurídica acerca da interpretação do art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, ao concluir que:

Assim sendo, diante de todo o exposto, conclui-se que conferida vista coletiva aos órgãos jurídicos desta Advocacia- Geral da União e instruído os autos na forma do art. 39, II do Decreto nº 11.328, de 2023, manifestaram-se a CGAQ/SCGP/CGU/AGU, a CONJUR/CGU, a CONJUR/MGI, a PGFN, a CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU e a CNLCA/CGU/AGU, convergindo o entendimento no sentido de que, com fulcro no art. 5º, 40, caput, e 84, da Lei 14.133/2021, e Decreto n.º 11.462/2023, **há possibilidade jurídica de renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços desde que:**

- (a) seja comprovada a manutenção do preço vantajoso,**
- (b) haja previsão expressa no ato convocatório e na ata de registro de preços,**
- (c) o tema tenha sido tratado na fase do planejamento da contratação, e**
- (d) a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo dentro do prazo de sua vigência. (Grifos Nossos)**

81. Ao fixar essa orientação, o DECOR explicitou os pressupostos jurídicos para a renovação dos quantitativos registrados por ocasião da prorrogação da vigência das Atas de Registro de Preços, conferindo interpretação ao art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021. A aplicação imediata desse entendimento, contudo, revelou situação peculiar no âmbito das contratações realizadas pelo Ministério da Saúde.

82. Com efeito, quando da divulgação do referido entendimento, diversos procedimentos licitatórios já se encontravam em curso e inúmeras Atas de Registro de Preços haviam sido celebradas com fundamento nos modelos padronizados disponibilizados pela Advocacia-Geral da União, os quais ainda não contemplavam, de forma expressa, as condicionantes posteriormente explicitadas pelo Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU.

83. Cumpre observar que os modelos padronizados da Advocacia-Geral da União somente foram atualizados em 7 de abril de 2025, por meio da Nota nº 00002/2025/CNMLC/CGU/AGU, aprovada pelos Despachos nº 00004/2025/CNMLC/CGU/AGU e nº 00080/2025/SGPP/CGU/AGU. Até então, os editais, as Atas de Registro de Preços e os respectivos instrumentos de planejamento eram regularmente elaborados com base nos modelos

oficiais então vigentes, os quais não continham previsão expressa acerca da renovação dos quantitativos registrados.

84. Nessas circunstâncias, exigir que procedimentos licitatórios já estruturados observassem condicionantes somente incorporadas aos modelos padronizados em momento posterior significaria impor à Administração requisitos inexistentes à época da fase de planejamento da contratação, comprometendo a segurança jurídica, a proteção da confiança legítima, a boa-fé administrativa e a continuidade das políticas públicas.

85. A hipótese atrai, portanto, a incidência do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual:

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.

86. Em caráter regulamentar, o Decreto nº 9.830, de 2019, reproduziu e detalhou esse comando normativo, disciplinando não apenas a obrigatoriedade de instituição do regime de transição, mas também os critérios que devem orientar sua motivação e o conteúdo mínimo que deverá contemplar quando cabível. *In verbis*:

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.

87. Embora o Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU possua natureza eminentemente interpretativa, sem instituir disciplina jurídica nova, sua divulgação produziu relevantes efeitos sobre a atuação administrativa, uma vez que tornou necessária a adequação dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União e dos procedimentos licitatórios ainda em curso.

88. Foi precisamente para disciplinar esses efeitos administrativos decorrentes da consolidação da orientação interpretativa que esta Consultoria Jurídica instituiu o regime de transição previsto no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, em consonância com o art. 23 da LINDB e com o art. 6º do Decreto nº 9.830/2019.

89. Na sequência, a Nota Jurídica nº 00063/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU esclareceu que a incidência desse regime não estava condicionada à inclusão da Ata de Registro de Preços em determinada relação administrativa, mas ao efetivo enquadramento do caso concreto nas premissas jurídicas estabelecidas pelo Parecer Referencial.

90. A evolução do entendimento desta Consultoria Jurídica ocorreu com o Parecer nº 00482/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, no qual se reconheceu que o critério juridicamente relevante para a incidência do regime de transição não é, isoladamente, a data de formalização da Ata de Registro de Preços, mas o regime jurídico sob o qual a contratação foi concebida e estruturada.

91. Naquela oportunidade consignou-se que *"No regime da Lei nº 14.133/2021, o planejamento da contratação constitui a fase estruturante que orienta e condiciona todas as etapas subsequentes, tanto da fase interna quanto da fase externa da licitação"*, concluindo-se que a posterior assinatura da Ata, quando decorrente de procedimento integralmente planejado sob os modelos anteriormente vigentes, *"a posterior assinatura da Ata de*

Registro de Preços, ainda que ocorrida após a atualização desses modelos, assume caráter predominantemente formal, não sendo suficiente, por si só, para descaracterizar o regime jurídico sob o qual a contratação foi originalmente estruturada.”

92. Esse entendimento foi acolhido pelo Despacho nº 01611/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, que reconheceu a recorrência dessas situações, autorizou sua aplicação aos processos materialmente idênticos e determinou a elaboração da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar a orientação jurídica sobre a matéria.

93. À vista dessa evolução interpretativa, conclui-se que o regime de transição disciplinado nesta Manifestação Jurídica Referencial aplica-se às Atas de Registro de Preços que apresentem identidade material com as hipóteses aqui examinadas, abrangendo tanto aquelas celebradas antes da atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União quanto aquelas cuja formalização tenha ocorrido posteriormente, desde que a área técnica demonstre, de forma expressa e fundamentada, que o planejamento da contratação foi desenvolvido sob os modelos padronizados vigentes antes de 7 de abril de 2025 e que permanecem atendidos todos os demais requisitos legais para a prorrogação da Ata com renovação dos quantitativos registrados.

94. Por outro lado, às contratações cujo planejamento tenha sido elaborado após a atualização dos modelos padronizados da Advocacia-Geral da União aplica-se integralmente o entendimento firmado no Parecer nº 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, impondo-se a observância de todas as condicionantes nele estabelecidas.

6. Diante deste cenário, corroborando os termos do mencionado parecer, manifestou-se o Advogado da União em conclusão, cujo contexto ora reproduzo:

107. Diante do exposto, ressalvados os aspectos de natureza técnica, administrativa, financeira e de mérito, que não se submetem ao exame deste Órgão de Assessoramento Jurídico, conclui-se pela viabilidade jurídica da presente Manifestação Jurídica Referencial, destinada a uniformizar o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação do regime de transição às prorrogações de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, fundamentadas no art. 84 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 22 do Decreto nº 11.462, de 2023, nas hipóteses disciplinadas nesta manifestação.

108. Assim, os processos administrativos que apresentem identidade fática e jurídica com as premissas consolidadas nesta Manifestação Jurídica Referencial poderão ser instruídos com fundamento no presente parecer, ficando dispensados de análise jurídica individualizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014. Para tanto, a área técnica competente deverá atestar, de forma expressa e fundamentada, o enquadramento do caso concreto às hipóteses aqui disciplinadas, certificando o integral atendimento de todos os requisitos, pressupostos, condicionantes e recomendações estabelecidos nesta manifestação, independentemente da data de expiração da respectiva Ata de Registro de Preços, bem como promover a juntada deste Parecer Referencial e do respectivo despacho de aprovação aos autos do processo administrativo.

109. Registre-se que a presente Manifestação Jurídica Referencial consolida e amplia as premissas jurídicas anteriormente fixadas no Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), estendendo-as às hipóteses em que a Ata de Registro de Preços tenha sido formalizada após 7 de abril de 2025, desde que comprovada a identidade material do planejamento da contratação com o regime de transição ora disciplinado. Nesses termos, fica revogado o Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 03359/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, passando esta manifestação a constituir o fundamento referencial único e exclusivo para a prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados, no âmbito do Ministério da Saúde.

110. Ressalva-se, contudo, que os processos administrativos já instruídos, até a presente data, com fundamento no Parecer Referencial ora revogado, dentro do período de sua vigência, permanecem hígidos e não necessitam de reinstrução, em respeito ao ato jurídico perfeito e à segurança jurídica, devendo os processos futuros, bem como aqueles ainda pendentes de formalização do respectivo termo aditivo, observar exclusivamente as premissas ora consolidadas nesta manifestação.

111. O critério cronológico de 4 de setembro de 2026, mencionado no Ofício nº 95/2026/DLOG/SE/MS, teve natureza meramente procedimental, relacionada ao momento em que se tornou necessária nova

submissão formal a esta Consultoria Jurídica, não constituindo requisito de mérito para a aplicação do regime de transição ora consolidado.

112. 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.**

7. Assim sendo, sem prejuízo do cumprimento das recomendações ora trazidas, permanece dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora analisados, sendo necessário que a área técnica: i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

8. Frisa-se nos termos da manifestação do ilustre advogado e em atendimento ao artigo 6º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o prazo de vigência desta manifestação jurídica referencial **será de 1 (um) ano, sendo admitidas renovações.**

9. Isto posto, pelas razões indicadas no próprio Parecer, entendo estarem presentes as condições que autorizam a elaboração de manifestação jurídica referencial previstas na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

10. Dessa maneira, em caso de aprovação pela autoridade superior, com destaque para avaliação e anuência ao entendimento constante do item 3.4, parágrafos 80 a 94 do PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, recomenda-se a abertura de tarefa, no SAPIENS:

- i) ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e registro; solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.
- ii) aos Advogados lotados na CGLICI/CONJUR/MS, para ciência;
- iii) encaminhamento dos autos a Secretaria-Executiva, para ciência e providências às considerações lançadas na aludida manifestações referencial.; e
- iv) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS, para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

Brasília, 10 de julho de 2026

MARIA VICTÓRIA PAIVA

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Consultoria Jurídica.

Portaria GM/MS nº 1.212, de 10 de dezembro de 2024

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000089898202625 e da chave de acesso 1e4430d1



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 3288184195 e chave de acesso 1e4430d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-07-2026 12:09. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

DESPACHO Nº 02483/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.089898/2026-25

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE LOGISTICA EM SAÚDE - DLOG E OUTROS

ASSUNTOS: Manifestação Jurídica Referencial destinada à uniformização do entendimento jurídico acerca da prorrogação de Atas de Registro de Preços com renovação dos quantitativos registrados.

1. **Aprovo**, nos moldes do DESPACHO Nº 02460/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, a Advogada da União Maria Victória Paiva, o PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Advogado da União Edvaldo Lino, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Pelas razões indicadas, atesto que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
3. Com isso, permanece dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora apreciados, sendo necessário que a área técnica:
 - i) ateste, de maneira expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e
 - ii) mencione a manifestação referencial acostando-a aos autos do procedimento.
4. Destaco, ainda, que o Parecer Referencial nº 00011/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0056055830), aprovado pelo Despacho nº 03359/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU fica expressamente revogado e que a vigência do PARECER REFERENCIAL Nº. 00011/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU é de 1 (um) ano, contado da data da assinatura da presente manifestação.
5. Nestes termos, ao Apoio Administrativo para que:
 - a) junte as manifestações ao SEI e encaminhe os autos:
 - a.1) ao Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS, em resposta;
 - a.2) ao Gabinete da Secretaria-Executiva - GAB/SE/MS, para conhecimento;
 - b) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:
 - b.1) ao Departamento de Informação e Gestão Consultiva - DEINF/CGU/AGU;
 - b.2) à Consultoria Nacional da União de Uniformização - CONUNI/CGU/AGU;
 - b.3) ao Departamento de Gestão Administrativa - DGA/CGU/AGU;
 - b.4) aos Advogados da União atuantes na Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI/CONJUR/MS;
 - b.5) 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, 13 de julho de 2026.

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) 25000089898202625 e da chave de acesso 1e4430d1



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 3290416509 e chave de acesso 1e4430d1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-07-2026 15:01. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
