



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER N.º 5/2026/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 01400.028015/2024-78

INTERESSADA: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

ASSUNTO: NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO FORNECEDOR PARA A PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA. NATUREZA PRÉ-CONTRATUAL DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA EXPRESSA DO FORNECEDOR.

Em sintonia com a Consultoria Nacional da União de Aquisições, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como considerando a natureza pré-contratual da ata de registro de preços e a preocupação com a fiel execução dos contratos firmados a partir dela, entende-se pela necessidade de concordância expressa do fornecedor para viabilizar a prorrogação da ata de registro de preços.

Senhora Coordenadora,

1. O presente processo eletrônico versa sobre a necessidade ou não de anuência do fornecedor para a prorrogação da vigência da ata de registro de preços.

2. A então Diretoria de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública (atual Consultoria Nacional da União de Aquisições) se manifestou sobre o tema e solicitou avaliação deste DECOR sobre possível uniformização no Parecer n.º 44/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU (seqs. 103/105):

(...)

10. A consulta formulada à presente SCGP/CGU, por sua vez, **foi objetivamente delimitada pelo consulente** no que concerne à análise da "validade ata de registro de preço" contida no item 5.1 da Minuta de Edital. Convém assinalar, por pertinente, as seguintes ponderações acerca do item 5.1 da Minuta de Edital trazidos pela empresa Renault Do Brasil LTDA no documento acostado ao SEI n. 2129681:

(...)

O edital exige em sua especificação: 5.1. A validade da ata de registro de preços será de 1 (um) ano, contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no pncp, podendo ser prorrogada por igual período, mediante a anuência do fornecedor, desde que comprovado o preço vantajoso.

Conforme a Lei 14.133/21, a ata de registro de preço poderá ser prorrogada por igual período, ou seja, poderá totalizar 24 (vinte e quatro) meses no fim do processo. Ocorre que, a utilização dessa prerrogativa pela Administração afeta a viabilidade e a eficácia da manutenção de preços estáveis por um período tão prolongado.

O mercado atual é caracterizado por mudanças frequentes nas condições econômicas, flutuações cambiais, alterações nas políticas fiscais e outros fatores que influenciam diretamente nos custos dos produtos e serviços, os quais diversos elementos influenciam os custos de produção, como matéria-prima, mão de obra, insumos e energia. Ao longo de 24 meses, é altamente provável que ocorram variações significativas nesses componentes, o que tornaria inviável manter os preços fixos e alinhados com a realidade do mercado.

De modo que, haverá a redução de participantes nas licitações, tendo em vista, que os licitantes podem enfrentar dificuldades em manter suas operações e compromissos por um período tão longo, o que poderia resultar em problemas de fornecimento, qualidade e relacionamento com a Administração, devido possíveis desgastes futuros.

Diante disso, para assegurar uma contratação eficaz, que esteja alinhada com as melhores práticas de mercado e atenda às reais necessidades da Administração Pública, solicita-se esclarecimento 1) se a Administração realizará a utilização da possibilidade de prorrogação da ata por igual período; 2) sendo utilizada, se ficará a cargo da Contratada o aceite da prorrogação.

11. Antes de avançarmos necessário atentar que a impugnação formulada pela empresa interessada em participar no certame questiona item do Edital que **replica** o contido no modelo elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CNMLC/CGU/AGU).

12. Devemos recordar que a CNMLC/CGU tem competência para elaborar e disponibilizar modelos de editais de licitação e de contratação direta, bem como seus respectivos anexos de cunho jurídico, as listas de verificação e pareceres parametrizados. O exercício de tal competência busca efetivar o contido no inciso IV do artigo 19 da Lei n. 14.133/21. Pertinente anotar, ainda, que o §2º do mesmo artigo 19 da Lei n. 14.133/21 dispõe que **"A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório"** (ressalva nossa).

13. Logo, tendo em vista que o modelo de Edital para aquisições proposto pela CNMLC/CGU contém previsão no sentido de que para a prorrogação da validade da ata de registro de preços necessária a anuência do

fornecedor, **a priori**, não cabe ao presente órgão consultivo exarar manifestação em desacordo com previsão expressa sugerida pela CNMLC/CGU.

14. Não podemos ignorar, contudo, a procedência, ainda que parcial, do raciocínio trazido no DESPACHO n. 00240/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU no sentido de que o artigo 84 da Lei n. 14.133/21 informa, como exigência expressa, apenas a comprovação de que o preço registrado em ata continua vantajoso para que se proceda com a prorrogação da ARP.

15. Por outro lado, apesar da ata de registro de preços não ser, propriamente, um “contrato” em si, mas um compromisso firmado entre a Administração e o fornecedor, em que são ajustadas condições e preços para contratações futuras, não podemos ignorar que a Ata de Registro de Preços tem natureza de instrumento vinculativo que, portanto, dependeria da convergência de vontades entre Administração e fornecedor, nos limites estabelecidos pelo edital e pela legislação.

16. Lembre-se que o próprio sistema de registro de preços já coloca o fornecedor numa situação de “incerteza” no que tange ao fornecimento ou prestação de serviço pois, como consabido, o mero registro de preços não obriga que a administração firme contrato para consecução do objeto visado. Dessa forma, o interessado participa da licitação (ou do procedimento de contratação direta) formulando proposta sem a certeza de que irá realmente fornecer o bem ou prestar o serviço para a administração. Tal incerteza, por decerto, influi na própria formulação da proposta seja para fins de programação de estoque, seja para precificar o bem ou serviço diante da mera “possibilidade” de contratação por parte da administração pública.

17. Sendo assim, ainda que a lei possibilite a prorrogação da ARP, *s.m.j.*, ela não autoriza a Administração a obrigar unilateralmente o fornecedor a estender os efeitos do ato contra a vontade dele, afinal, a prorrogação da vigência da Ata (ou do contrato dela decorrente) implica prolongar obrigações que só podem ser mantidas se ambas as partes do acordo tiverem condições de cumprir com o que fora vinculado na ARP.

18. No caso da interpretação trazida pela CONJUR-MINC, se imaginarmos que não é necessária a anuência do fornecedor para a prorrogação da vigência da ARP, caso a administração proceda com a prorrogação e, posteriormente, o fornecedor informe que não deseja continuar com o ajuste, o fornecedor incorreria na prática de ato faltoso, ficando sujeito a sanções por descumprimento, o que parece excessivamente rigoroso e desproporcional, já que implica na ampliação da vigência de um instrumento vinculativo com a anuência de apenas uma das partes do ajuste.

19. Importante ponderar, contudo, que, ao menos duas situações podem ocorrer no decurso da validade de uma ata de registro de preços. A primeira delas seria em situação em que a administração registra os preços em determinado quantitativo mas, por algum motivo, acaba por não utilizar o total do quantitativo registrado no período de 1 ano contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP. Nessa hipótese, ao menos em tese, não vislumbramos, a priori, prejuízo ao fornecedor ao prorrogar a ata de registro de preços para que a administração possa contratar aquele quantitativo remanescente que não foi utilizado ao final do primeiro ano de validade da ata pois não se estará alterando o quantitativo total que o fornecedor precisará fornecer à administração pública.

20. **Todavia, necessário registrar recentíssima pacificação de entendimento trazida pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgão Jurídicos da AGU(DECOR/AGU) referente à possibilidade de renovação dos quantitativos da ata de registro de preços quando da prorrogação da validade da ata (vide entendimento fixado no PARECER n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, e dos respectivos despachos de aprovação - Seqs. 61 a 64 do NUP n. 71000.062490/2024-61). Nessas hipóteses (renovação do quantitativo da ARP), pode-se cogitar a necessidade de consulta ao fornecedor pois o mesmo deve ser capaz de fornecer o bem ou prestar o serviço em quantitativo inicialmente previsto na ATA, no mesmo quantitativo inicialmente consignado na ARP, para mais um período de 1 ano. Nesse caso, prudente a consulta ao fornecedor, principalmente para se certificar que o mesmo possui condições logísticas de fornecimento/prestação de serviço para mais um ano de ajuste.**

21. Objetivando as hipóteses citadas acima temos duas situações diversas: no primeiro caso, em que a renovação do prazo de validade não implicaria numa renovação de quantitativo, o fornecedor, ao assinar a ata, já saberia, de antemão, que precisaria se programar para fornecer aquele quantitativo num prazo inicialmente previsto de 1 ano com possibilidade de prorrogação. No segundo caso, o fornecedor precisaria se programar para fornecer, novamente, aquele quantitativo por mais um ano (prazo de renovação da ata).

22. Retornando à impugnação apresentada pela empresa Renault Do Brasil LTDA, aparentemente o interessado se refere à prorrogação para fornecimento do remanescente de itens não adquiridos no prazo inicial de 1 ano (pois não consta nos artefatos da licitação menção à possibilidade de renovação dos quantitativos da ata). Partindo desse pressuposto, devemos destacar a falha do argumento trazido pelo impugnante ao afirmar que o *“mercado atual é caracterizado por mudanças frequentes nas condições econômicas, flutuações cambiais, alterações nas políticas fiscais e outros fatores que influenciam diretamente nos custos dos produtos e serviços, os quais diversos elementos influenciam os custos de produção, como matéria-prima, mão de obra, insumos e energia”* e tal situação poderia levar os licitantes a enfrentarem *“dificuldades em manter suas operações e compromissos por um período tão longo, o que poderia resultar em problemas de fornecimento”*, pois o interessado aparenta ignorar a possibilidade de alteração, atualização ou mesmo negociação dos preços registrados previstos nos artigos 25 a 27 do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023.

23. De toda sorte, conforme já assinalado alhures, tendo em vista que o modelo de Edital para aquisições proposto pela CNMLC/CGU contém previsão no sentido de que para a prorrogação da validade da ata de registro de preços necessária a anuência do fornecedor (sem que se faça qualquer tipo de distinção entre renovação do prazo de validade da ata com/sem renovação dos quantitativos), sugerimos ao consulente que adote entendimento no sentido da necessidade de consulta à contratada quando da análise para tomada de decisão da prorrogação da Ata.

24. Avançando na segunda dúvida jurídica trazida no Ofício nº 7/2025/DISEEC/SEEC/GSE/MinC, qual seja, se, após consulta ao fornecedor quando da necessidade de prorrogação da vigência de ata de registro de preços e a mesma não concordar com a renovação visada, deve-se decidir pela não renovação da ata.

25. Considerando que não houve previsão, de forma expressa, tanto na Lei n. 14.133/21 quanto no Decreto nº

11.462, de 31 de março de 2023 quanto à necessidade de provocação da empresa fornecedora no caso de renovação da vigência da ata de registro de preços, o trato das consequências jurídicas em caso de não aceite da renovação por parte do fornecedor por sua vez, também não haveria de constar expressamente nas normas citadas.

26. A resposta à indagação do consulente, contudo, pode ser extraída de outras normas que compõe o Decreto nº 11.462/2023. Em termos práticos, caso não haja anuência do fornecedor na continuidade do ajuste, haverá exaurimento da ARP e, consequentemente, dos preços registrados pelo fornecedor ao final do prazo de vigência inicial da ARP.

27. Acerca do cancelamento de preços registrados, necessário esclarecer quais hipóteses previstas no Decreto nº 11.462/2023 para tanto pois, a depender da situação fática ocorrida, poderá dar ensejo à eventual aplicação de penalidade à empresa cujos preços resultaram por cancelados.

28. O Decreto nº 11.462/2023 prevê, basicamente, duas formas de cancelamento dos preços registrados: cancelamento por iniciativa da administração e cancelamento por iniciativa do fornecedor. O cancelamento por iniciativa da administração ocorre nas seguintes hipóteses:

Quando houver razões de interesse público devidamente justificadas pela autoridade competente;

Se o fornecedor descumprir as condições da ata de registro de preços sem justificativa;

Se o fornecedor sofrer sanções previstas nos incisos III ou IV do caput do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021;

Se não houver êxito nas negociações, nos termos do disposto no § 3º do art. 26 e no § 4º do art. 27 do Decreto nº 11.462/2023;

Se, em análise de pedido do fornecedor de alteração do preço registrado por motivo de fato superveniente que o impossibilite de cumprir o compromisso, não restar comprovada da existência de fato superveniente que inviabilize o preço registrado;

Se o fornecedor não aceitar manter seu preço registrado, na hipótese prevista no § 2º do art. 27 do Decreto nº 11.462/2023;

Se o fornecedor não retirar nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido.

29. Já o cancelamento por iniciativa do fornecedor pode ocorrer:

Quando o fornecedor comprova que o preço registrado tornou-se economicamente inviável, desde que devidamente justificado e aceito pela Administração.

Caso haja ocorrência de força maior ou caso fortuito, que impossibilite o cumprimento da ata.

30. Sendo assim, temos que o encerramento dos efeitos da ARP, além por meio do cancelamento da mesma, irá ocorrer em caso de término do prazo de vigência da ata de registro de preços (aqui teremos mero exaurimento).

31. Nas hipóteses de cancelamento de preços registrados citadas alhures (por iniciativa da administração ou por iniciativa do fornecedor), o cancelamento se daria por alteração da situação fática que gera impacto direto nos preços registrados (nessas hipóteses, a ata de registro de preços ainda estaria vigente).

32. A legislação, por sua vez, visando evitar a descontinuidade no fornecimento de bem ou prestação de serviço, previu a possibilidade de, sem prejuízo de eventual aplicação de penalidade (se for o caso) à empresa que teve seu registro de preços cancelado, convocar outras empresas que também tiveram seus preços registrados a título de cadastro de reserva. A existência de tal cadastro, contudo, não assegura, per si, a certeza de que outra empresa irá aceitar fornecer bens ou prestar serviços à administração.

33. Retornando o caso dos autos, na hipótese do fornecedor não aceitar renovar a vigência da ata de registro de preços, só restará aguardar o exaurimento do prazo de validade da ARP, sem possibilidade de chamar as empresas remanescentes (constantes do cadastro de reserva) para indagar se teriam interesse em assumir o fornecimento do produto ou a prestação do serviço à administração nas quantidades e condições estabelecidas para o fornecedor originalmente contratado.

34. Atente-se que, se o fornecedor originalmente contratado cumprir com suas obrigações durante toda vigência da ata, o fato de "não desejar" a prorrogação da vigência não configuraria "infração administrativa", apta a invocar, ainda, no curso da vigência da ata, os demais fornecedores com preços registrados.

35. Visando evitar a descontinuidade no fornecimento do produto ou na prestação de serviço há uma solução jurídica, *lege ferenda*, ao menos em tese, possível, de se contornar os efeitos de eventual negativa do fornecedor em prorrogar o prazo de validade da ARP.

36. Teoricamente, caso a administração provoque a empresa fornecedora com prazo de antecedência razoável (antes que se encerre a vigência da ARP) e a mesma manifeste o desinteresse em prorrogar a vigência da ata, a administração pública poderia utilizar do permissivo contido no inciso I do artigo 29 do Decreto nº 11.462/2023, cancelar o preço registrado do fornecedor e, logo em seguida, iniciar procedimento para uso do cadastro de reserva dos preços registrados com a cautela de obter, quando da consulta das empresas registradas no cadastro de reserva, manifestação da futura nova fornecedora quanto à anuência em renovar o prazo de validade da ata de registro de preços (atente-se que o inciso II do §3º do artigo 18 do Decreto nº 11.462/2023 permite o uso do cadastro de reserva nos casos previstos no artigo 29 da mesma norma). Nesse caso, necessário que conste dos autos, quando da decisão pelo cancelamento do preço da empresa inicialmente fornecedora, de justificativas de ordem técnica, administrativa ou econômica que indiquem a necessidade na continuidade do fornecimento após o prazo de vigência inicial da ARP de 1 ano **bem como** eventual prejuízo à administração em caso de descontinuidade do fornecimento após o encerramento do citado prazo de 1 ano **ou** impossibilidade/inviabilidade econômica de se aguardar novo procedimento administrativo ou mesmo realizar uma contratação direta.

37. A ilação aqui apresentada, contudo, está sendo construída com base numa interpretação sistemática e teleológica da Lei n. 14.133/21 e do Decreto nº 11.462/2023 pois, conforme já exaustivamente assinalado, não há regramento expresso sobre a matéria nas normas retro citadas. Dessa forma, afigura-se prudente que o tema aqui tratado seja submetido à análise do DECOR/CGU/AGU para ciência e adoção das providências que entender cabíveis haja vista a transversalidade do tema abordado, com potencial efeito multiplicador no âmbito dos demais órgãos assessorados.

38. Além disso, considerando que o caso em tela pode vir a ocorrer não só no caso de "aquisições" mas também

nos casos de fornecimento de serviços, aconselhável que, antes de se encaminhar os autos ao DECOR, seja dada ciência às demais Diretorias de Licitação para que possam acrescentar argumentos ou até mesmo anotar posicionamento mais aprimorado sobre o tema visando entregar a análise do caso de forma mais completa e abrangente possível ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos.

39. Face ao exposto, **até que haja** manifestação conclusiva do DECOR sobre o assunto, tendo em vista que o modelo de Edital para aquisições proposto pela CNMLC/CGU contém previsão no sentido de que para a prorrogação da validade da ata de registro de preços necessária a anuência do fornecedor, **informamos ao consultente** que, caso não haja anuência do fornecedor na continuidade do ajuste, **haverá exaurimento da ARP e, conseqüentemente, dos preços registrados pelo fornecedor ao final do prazo de vigência inicial da ARP, sem necessidade de um ato formal pelo consultente atestando mencionado exaurimento.**

CONCLUSÃO

40. Prestados os devidos esclarecimentos, após aprovação, sugere-se a devolução dos autos à **chefia da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura**, conforme rito estabelecido pelos §§1º e 2º do artigo 5º da Portaria AGU nº 83, de 2023, para ciência da presente manifestação jurídica em relação às dúvidas trazidas no Ofício nº 7/2025/DISEEC/SEEC/SE/MinC (SEI n. 2133113), em atenção ao encaminhamento proposto no DESPACHO nº 245/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI n. 2136952), **com especial atenção aos itens realçados em highlight amarelo claro (parágrafos 23, 26, 33 e 39).**

41. Concomitantemente, sugere-se a abertura de expediente para as demais Diretorias de Licitação para que possam acrescentar argumentos ou até mesmo anotar posicionamento mais aprimorado sobre o tema em análise para posterior encaminhamento dos autos ao DECOR/CGU/AGU para ciência e adoção das providências que entender cabíveis.

3. Por intermédio do Despacho de Aprovação n.º 109/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU, a Exma. Sra. Consultora Jurídica junto ao Ministério da Cultura concordou expressamente com as conclusões estampadas no Parecer n.º 44/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU (seq. 106).

4. Diante desse cenário, esta CONUNI solicitou manifestações preliminares da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral Federal nos seguintes termos (Nota n.º 84/2025/DECOR/CGU – seqs. 122/123):

(...)

4. De plano, destaca-se a inexistência de divergência jurídica.

5. Inobstante a Diretoria de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública tenha lançado considerações em tese sobre a necessidade e a desnecessidade de anuência do fornecedor para a prorrogação da vigência da ata de registro de preços, a conclusão adotada no Parecer n.º 44/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU foi bem clara no sentido da exigência de concordância do fornecedor para a prorrogação da vigência da ata de registro de preços (seq. 103).

6. Na mesma linha, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura alterou seu posicionamento preliminar e aderiu explicitamente ao entendimento sustentado no Parecer n.º 44/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU (seq. 106).

7. Ademais, como visto no relatório, a necessidade de anuência dos fornecedores consta dos modelos de edital elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União e isso foi levado em conta pela Diretoria de Aquisições da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública ao firmar seu posicionamento.

8. Dessa maneira, considerando que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral Federal também utilizam os modelos elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, parece apropriado colher as manifestações daqueles órgãos antes da análise do pedido de uniformização.

9. Ante o exposto, sugere-se o pronunciamento preliminar da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral Federal sobre a necessidade ou não de anuência do fornecedor para a prorrogação da vigência da ata de registro de preços.

5. A Procuradoria-Geral Federal assim se pronunciou no Parecer n.º 11/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 124):

(...)

6. Conforme relatado, o DECOR solicita posicionamento desta PGF acerca da *necessidade ou não de anuência do fornecedor para a prorrogação da vigência da ata de registro de preços.*

7. De início, cumpre esclarecer que a prorrogação da vigência da ARP encontra respaldo legal no art. 84 da Lei nº 14.133/2021, bem como no art. 22 do Decreto nº 11.462/2023, os quais autorizam a Administração Pública a estender a validade da ata por igual período, desde que demonstrada a vantajosidade dos preços registrados.

8. Contudo, a legislação não trata expressamente da necessidade de anuência do fornecedor para a formalização da prorrogação da ata de registro de preços, o que tem gerado incertezas jurídicas quanto ao tema.

9. Para que a prorrogação da Ata de Registro de Preços seja considerada juridicamente válida, é imprescindível que essa possibilidade esteja expressamente prevista tanto nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) quanto no Edital da licitação.

10. Um planejamento adequado, refletido nos ETP, garante que a prorrogação da vigência da ata e a eventual renovação dos quantitativos estejam coerentes com as necessidades da Administração Pública e com as estimativas de demanda previamente identificadas.

11. Além disso, entende-se que a prorrogação da vigência da Ata por mais um ano somente poderá ocorrer se essa possibilidade tiver sido claramente prevista desde o início do processo.

12. Tal interpretação decorre das disposições do art. 82, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, que exige a explicitação do prazo de validade da Ata no instrumento convocatório:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e

serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

V – definição do período de validade do registro de preços.

13. Nesse sentido, a prorrogação da Ata de Registro de Preços, conforme prevista no art. 84 da Lei nº 14.133/2021, configura-se como um instrumento eficaz para assegurar à Administração Pública a continuidade na contratação com base em preços vantajosos, evitando a necessidade de realizar novos certames em períodos curtos, contribuindo para o aumento da eficiência administrativa e para a otimização do uso dos recursos públicos.

14. Importa destacar que a manutenção da vantajosidade dos preços registrados constitui requisito fundamental para a prorrogação da ata, conforme expressamente previsto na legislação federal. Quando os preços permanecem competitivos e favoráveis à Administração, a eventual renovação dos quantitativos mostra-se compatível com o princípio da economicidade e da eficiência, que orienta a gestão pública.

15. A suposta questão discutida reside, portanto, na lacuna legislativa quanto à necessidade de anuência do fornecedor para a formalização da prorrogação da ata de registro de preços.

16. No ponto, interessante anotar que o **Sistema de Registro de Preços não se caracteriza como uma modalidade de licitação**, tampouco a **Ata de Registro de Preços (ARP)** pode ser confundida com um contrato administrativo propriamente dito. A ARP configura-se, na verdade, como um **instrumento de pré-contratação**, ou ainda, um **contrato preliminar**, que estabelece condições para contratações futuras, mas sem, por si só, gerar obrigação imediata de fornecimento.

17. Apesar de a Ata de Registro de Preços não ter natureza contratual no sentido estrito, ela representa um instrumento vinculativo que materializa o compromisso entre a Administração Pública e o particular, de modo que, em princípio, eventual prorrogação da ata de forma unilateral pela Administração deveria estar expressamente prevista na norma, por se tratar de dispositivo que pode vir a restringir a conduta do particular.

18. Nesse sentido, este órgão de consultoria se coaduna com as conclusões lançadas pela SCGP, no bojo do Parecer n.º 44/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU (seqs. 103/105), no sentido de que tal vinculação, está condicionada à manifestação de vontade de ambas as partes, dentro dos limites estabelecidos pelo edital e pela legislação de regência:

17. Sendo assim, ainda que a lei possibilite a prorrogação da ARP, *s.m.j.*, ela não autoriza a Administração a obrigar unilateralmente o fornecedor a estender os efeitos do ato contra a vontade dele, afinal, a prorrogação da vigência da Ata (ou do contrato dela decorrente) implica prolongar obrigações que só podem ser mantidas se ambas as partes do acordo tiverem condições de cumprir com o que fora vinculado na ARP.

19. Necessário salientar ainda que, a CNMLCA ao analisar a possibilidade de renovação de quantitativo quando da prorrogação da ata de registro de preços assim se manifestou (Seq. 60 do NUP 71000.062490/2024-61):

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

20. Por fim e não menos importante, faz-se necessário destacar que, recentemente, foi exarado o PARECER REFERENCIAL n. 00005/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU (NUP 00407.059564.2025-42, seq. 275-276), no âmbito da ELIC - Equipe de Licitações e Contratos da PGF, concernente à celebração de termo aditivo para prorrogação da vigência de ata de registro de preços (ARP), com ou sem renovação dos quantitativos inicialmente contratados (00407.059564.2025-42, seq. 275-276) em que consta previsão expressa de exigência da anuência do fornecedor para a prorrogação da ata, independentemente da renovação ou não de quantitativos:

4.2 Anuência do fornecedor

20. Deve ser juntada aos autos, antes da celebração do termo aditivo, a manifestação de concordância do fornecedor com a prorrogação.

21. A prorrogação da ARP é um negócio jurídico bilateral, portanto, decorre de um acordo de vontade das partes, sendo necessário que o fornecedor manifeste, de forma antecipada e de maneira expressa, sua concordância em manter a relação.

22. Ademais, tal medida viabiliza eventual responsabilização do fornecedor por prejuízos causados caso descumpra as obrigações estabelecidas na ata.

21. Nesse contexto, embora a legislação — notadamente o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 — preveja a possibilidade de prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços, **tal extensão temporal não pode ser imposta unilateralmente pela Administração ao fornecedor**. A prorrogação implica a manutenção das obrigações originalmente pactuadas, o que requer, necessariamente, a **anuência de ambas as partes**, em observância aos princípios da consensualidade e da boa-fé contratual. Dessa forma, a renovação dos efeitos da ARP, ou do contrato dela decorrente, somente poderá ocorrer se ambas as partes estiverem em condições de cumprir as obrigações assumidas e expressarem sua concordância quanto à prorrogação, independentemente da renovação ou não dos quantitativos registrados.

3. CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, em resposta o pedido de manifestação pelo DECOR, conclui-se pela necessidade de anuência expressa do fornecedor para que seja formalizada a prorrogação da ata de registro de preços, independente da renovação ou não dos quantitativos registrados, em observância aos princípios da consensualidade e da boa-fé contratual.

6. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional também entendeu no sentido da necessidade de anuência do fornecedor para a prorrogação da ata de registro de preços (seq. 127):

(...)

8. O cerne da controvérsia em exame consiste em avaliar se é juridicamente exigível a anuência do fornecedor para prorrogar a vigência de uma ata de registro de preços.

9. O art. 84 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que “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". O art. 15, IX, do Decreto n. 11.462/2023 reitera essa possibilidade^[1]. Essas normas confirmam a viabilidade jurídica de prorrogação da ata de registro de preços, condicionada à comprovação de vantajosidade para a Administração, mas silenciam sobre a participação do fornecedor na decisão de prorrogar.

10. A relevância prática dessa lacuna evidencia-se no caso concreto que originou a presente discussão, no qual a empresa Renault do Brasil Ltda., ao impugnar processo licitatório conduzido pelo Ministério da Cultura, indagou sobre a necessidade de aceite do fornecedor em caso de prorrogação da ata de registro de preços. A empresa salientou que a vigência prolongada desse instrumento — potencialmente de até 24 meses — torna altamente provável a ocorrência de variações significativas em insumos, mão de obra, energia e outros custos, o que pode comprometer a manutenção de preços compatíveis com as condições de mercado durante todo o período.

11. De acordo com o Decreto n. 11.462/2023, a ata de registro de preços é definida como:

Art. 2º, II - ata de registro de preços - documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos 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;

12. Sobre a natureza jurídica desse instrumento, vale anotar que, conforme defendido na Nota Jurídica n. 00001/2024/CNLCA/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, esse instrumento teria natureza jurídica de pré-contrato administrativo. Nesse sentido, veja-se a exposição adotada na referida nota, extraída de artigo desenvolvido por Michelle Marry Marques da Silva^[2]:

1.3 DA NATUREZA JURÍDICA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

[...] o Sistema de Registro de preços pode ser considerado como "... um procedimento auxiliar utilizado como instrumento para facilitar a atuação da Administração Pública. Não gera compromisso efetivo de aquisição. Inaugurado o certame licitatório e declarado o ganhador ele terá seus preços registrados, desse modo, as necessidades posteriores de contratação deverão, em regra, ser formalizadas com o vencedor, de acordo com o preço que houver sido registrado."^[2] Outrossim, a "A ata de registro de preços pode ser considerada como sendo um documento vinculativo, de natureza obrigacional, isso porque serão nela estabelecidos, de acordo com o estipulado no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas, os compromissos relacionados à futura contratação, tais como: as condições a serem praticadas, os preços, os fornecedores e os órgãos participantes." ^[3] Em vista disso, levando em consideração, também, as disposições constantes do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, pode-se concluir em relação à esta primeira intervenção, que a cronologia aplicada à sistemática de utilização do sistema de registro de preços como sendo, em poucas palavras, a seguinte: o órgão licitante faz uso do sistema de registro preços como procedimento auxiliar ao licitatório principal, registra os preços através da ata de registro de preços e, por fim, formaliza o contrato de acordo com as regras relacionadas aos fornecedores que tiveram seus preços registrados. Desse modo, atentando para a definição atribuída para a ata de registro de preços e entendendo o papel por ela desempenhado no procedimento licitatório no qual se faz uso desse instituto, pode-se concluir que a natureza jurídica da ata de registro de preços é de um pré-contrato administrativo, tanto é assim que o art. 14 do Decreto nº 7.892/2013 dispôs expressamente que "A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade."

Nesse diapasão, no âmbito do direito privado o art. 462 do Código Civil determina que "O contrato preliminar, exceto quanto à forma, deve conter todos os requisitos essenciais ao contrato a ser celebrado."⁵

Nesses termos, sobre a possibilidade de incidência do direito privado nas contratações processadas no âmbito público o art. 54 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deixa claro que "Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado." Dessa forma, não é desarrazoado considerar que a Administração Pública pode utilizar de institutos tipicamente existentes no direito privado, incluídos os negociais, sem que a atividade pública por ela exercida seja descaracterizada, visto que a finalidade de ser preservado o interesse público envolvido será mantida, até mesmo porque é a Administração Pública a guardiã desse tipo de interesse.

(...)

Nessa toada, a inteligência da definição constante no art. 2º, inciso II, do Decreto nº 7.892/20213, quando expressamente ressaltou que a ata de registro de preços é um "... documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação..." reforça o entendimento de que sua natureza jurídica é de pré-contrato, o qual apesar de não estabelecer direitos, obrigações entre a Administração Pública e o particular envolvido, não retira a possibilidade de revisão dos preços registrados na ata, muito pelo contrário, acaba por reforçar, visto que o fornecedor irá formalizar o contrato definitivo com a certeza de que os preços serão os condizentes com o mercado.

Em conclusão neste tópico específico, pode-se considerar que a ata de registro de preços, aplicando supletivamente as disposições de direito privado, tem como natureza jurídica o pré-contrato administrativo, observadas as regras estabelecidas no Decreto nº 7.892/2013, dentre elas, a do artigo 16 para o qual "A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.", o que leva a crer que no caso da utilização da ata de registro de preços como pré-contrato administrativo o artigo 16 do Decreto referido deve ser considerado como "cláusula de arrependimento" devendo figurar obrigatoriamente nos instrumentos que serão formalizados. "

13. A análise acima exposta é elucidativa quanto à natureza vinculativa da ata de registro de preços, que tem características semelhantes a um acordo de vontades preliminar. Nessa linha de raciocínio, se a celebração ou renovação de um contrato administrativo exige a concordância de ambas as partes, a extensão temporal de um pré-contrato, com efeitos equivalentes, inclusive quanto ao compromisso de fornecimento, deve igualmente depender de consentimento mútuo.

14. É importante notar que o Decreto regulamentador vigente deixou claro que a ata de registro de preços é um "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação". Assim, o

fornecedor que aceita ser registrado na ata assume a obrigação de cumprir os pedidos que venham a ser realizados dentro da vigência do instrumento, nas quantidades e condições previstas.

15. Prorrogar a vigência da ata de registro de preços por ato unilateral da Administração significaria, portanto, submeter o fornecedor ao risco de sanções caso não aceitasse firmar contratos por período equivalente ao dobro do inicialmente ajustado, e, em hipóteses de renovação dos quantitativos^[3], atender a volumes que poderiam alcançar o dobro da quantidade originalmente registrada. Essa situação conduz ao entendimento de que a prorrogação somente pode ocorrer mediante a anuência de ambas as partes, preservando-se a coerência com os princípios da segurança jurídica e da consensualidade.

16. É certo que o Decreto n. 11.462/2023 permite alterações dos preços registrados em ata com uma renegociação direta com o fornecedor nos artigos 25, 26 e 27. Entretanto, tal medida, a nosso ver, deve ocorrer dentro do período de vigência acordado pelas partes. Com efeito, parece mais prudente a consulta ao fornecedor antes da extensão do prazo com o escopo de saber se haverá condições de manter as condições ofertadas ou se o fornecimento restou inviável após os primeiros 12 meses do instrumento, seja pelos motivos elencados nesses dispositivos, seja por quaisquer outras motivações comerciais ou circunstâncias empresariais do fornecedor.

17. Nesse ponto, a recente Orientação Normativa n. 100, de 13 de agosto de 2025, tratou da possibilidade e das condições para aplicar reajuste, repactuação e revisão por álea extraordinária às atas de registro de preços, diferenciando o tratamento dado pelo regime antigo (Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 10.520/2002) e pelo regime da Lei n. 14.133/2021. O texto da nova orientação, privilegiando a consensualidade, a segurança jurídica e a boa-fé, dispôs expressamente sobre a necessidade de anuência formal do fornecedor quanto à manutenção de preços registrados caso tenha sido prevista a possibilidade de prorrogação da ata no edital e na ata de registro de preços, mas não haja cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços. Veja-se:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 100, DE 13 DE AGOSTO DE 2025

I - No regime jurídico da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, o reajuste em sentido estrito, a repactuação e a revisão por álea extraordinária são fenômenos próprios dos contratos administrativos, não sendo aplicáveis às atas de registro de preços.

II - No regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, o reajuste em sentido estrito, a repactuação e a revisão por álea extraordinária são aplicáveis às atas de registro de preços, conforme o inciso VI do art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 25 do Decreto nº 11.462/2023.

III - Os preços registrados poderão ser alterados, no que se refere ao reajuste em sentido estrito e à repactuação, desde que haja previsão expressa no edital.

IV - O instituto da preclusão não se aplica ao reajuste em sentido estrito, desde que previsto no edital, uma vez que a medida consiste na aplicação automática (de ofício) de índice de correção por parte da Administração Pública.

V - O instituto da preclusão aplica-se à repactuação na ata de registro de preços quando o fornecedor não solicitar a atualização dos valores antes da data de prorrogação da ata de registro de preços.

VI - A revisão por álea extraordinária da ata de registro de preços não necessita estar prevista em edital e pode ser aplicada a qualquer momento, sempre que necessária ao reequilíbrio econômico-financeiro, nos termos dos incisos I e II do art. 25 do Decreto nº 11.462/2023.

VII - Prevista a possibilidade de prorrogação no edital e na ata de registro de preços, mas não havendo cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados, a prorrogação poderá ser realizada sem a atualização dos valores. Nesses casos, deve-se colher formalmente a anuência do fornecedor quanto à manutenção dos preços, a fim de evitar discussões futuras.

18. Ademais, é possível traçar um paralelo da prorrogação da ata de registro de preços com a prorrogação dos contratos de serviços contínuos. O art. 107 da Lei n. 14.133/2021 estabeleceu que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

19. Da leitura do citado artigo, depreende-se que a prorrogação dos contratos de serviços contínuos não pode ser imposta de forma unilateral, pois a relação contratual com o Poder Público é pautada, ainda que de maneira mitigada, pela consensualidade. O contrato administrativo, diferentemente de um ato unilateral da Administração, exige a manifestação de vontade das duas partes para sua alteração ou continuidade. Marçal Justen Filho^[4] reforça que a prorrogação configura uma "nova manifestação de vontade", um ato bilateral que formaliza a extensão do vínculo. O contratado, ao concordar, renova os "votos" para continuar prestando o serviço, aceitando as condições contratuais por um novo período.

20. Assim, é possível concluir que a prorrogação da ata de registro de preços não se resume a ato administrativo de gestão, mas representa a renovação de um compromisso obrigacional assumido pelas partes, com efeitos jurídicos concretos para a Administração e para o fornecedor. Nessa perspectiva, estender unilateralmente a vigência da ata implicaria manter a vinculação do fornecedor sem que ele tivesse oportunidade de confirmar sua intenção de permanecer no ajuste, o que contraria a lógica do instituto. A preservação da manifestação de vontade de ambos os partícipes, a cada prorrogação, não apenas reforça a legitimidade do ato, mas também assegura que a execução futura se desenvolva em ambiente de adesão consciente e alinhada.

21. Além disso, não parece haver controvérsia na prática administrativa quanto à necessidade de celebração de termo aditivo para a prorrogação das atas de registro de preços — documento que, por sua própria natureza, deve ser assinado por ambas as partes. Nesse sentido, inclusive, o Parecer n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU consignou, entre os requisitos necessários à renovação do quantitativo inicialmente registrado em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços, "que a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo dentro do prazo de sua vigência". Essa formalidade reforça o caráter consensual da medida.

22. Com o advento da Lei n. 14.133/2021, foram estabelecidos diversos princípios no art. 5º, dentre eles o princípio do planejamento. O planejamento das licitações é a fase inicial e crucial no processo de contratação pública, onde a Administração Pública define as necessidades, objetivos e estratégias para a aquisição de bens,

serviços ou obras. Maria Sylvia Zanella Di Pietro enceta o princípio do planejamento como concretizador da eficácia, para que, por meio da licitação, se propicie a obtenção dos melhores resultados, destacando que tal princípio foi amplamente prestigiado em vários dispositivos da Lei n. 14.133/2021.

23. Conforme tratado no Parecer n. 00075/2024/DECOR/CGU/AGU, "o planejamento deverá seguir a regra da anualidade, pois ele deverá considerar a expectativa de consumo anual, em consonância com o exercício financeiro, observando, quando pertinente, o processamento por meio do sistema de registro de preços e a determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis (art. 40, caput, da Lei nº 14.133, de 2021). 55. Assim, parece-nos que vincular o prazo de vigência da ata de registro de preços por um ano, prorrogável por mais um ano, está atrelado à imposição de que as contratações tenham o planejamento anual; e, na eventualidade da prorrogação da ata, a prorrogação do quantitativo se imporá".

24. Com efeito, o planejamento das licitações deve, de fato, seguir a regra da anualidade, especialmente no que se refere ao Plano Anual de Contratações (PAC). Isso significa que as contratações planejadas para um determinado exercício financeiro devem ser organizadas e executadas dentro desse período anual. A Lei nº 14.133/2021, que rege as novas licitações, e o Decreto nº 10.947/2022, que a regulamenta, reforçam a importância do planejamento anual como ferramenta para a gestão eficiente dos recursos públicos.

25. Nesse sentido, reforça a necessidade de anuência do beneficiário da ARP antes de a Administração Pública decidir por sua prorrogação. Isso porque, se a Ata é prorrogada sem o prévio acordo, pode ocorrer de o beneficiário não ter condições de manter no próximo período as condições consignadas em ata. Com efeito, é fato notório que o mercado de produtos e serviços é volátil e sofre com possíveis alterações de um ano para outro. Assim, não é interessante para o Poder Público simplesmente impor a prorrogação de uma ata se o beneficiário não terá condição de manter os preços e condições registrados, podendo colocar em risco todo o planejamento feito para um determinado período. Se o beneficiário não tiver condições de honrar os termos consignados em ata será considerado descumpridor e sujeito a sanções, conseqüentemente a Administração precisará de nova licitação, que demorará período considerável, para realizar novo contrato ou terá que usar casos excepcionais de contratação direta, comprometendo o planejamento do exercício financeiro.

26. Finalmente, do ponto de vista prático, a concordância do fornecedor com a prorrogação preserva a segurança jurídica, evita litígios e assegura que o fornecimento seja feito por parceiro ainda disposto e capaz de cumprir as condições originais. A consensualidade, mesmo em instrumentos de natureza preparatória como a ata de registro de preços, é elemento que reforça a legitimidade da prorrogação e garante que o ajuste permaneça respaldado pela vontade das partes. Nesse ponto, invocar a supremacia do interesse público para fundamentar decisões unilaterais que estendam a vigência desse compromisso tende a fragilizar essa relação, criando risco de descompasso na execução futura e de resistência no cumprimento das obrigações.

27. À luz desses fundamentos jurídicos e práticos, a interpretação mais adequada é a de que a prorrogação da ata de registro de preços, independentemente da renovação ou não dos quantitativos, depende da anuência de ambas as partes, assegurando que o fornecedor reavalie e concorde com a manutenção das condições inicialmente ajustadas para o novo período.

28. Nesse contexto, a ausência de concordância do fornecedor inviabiliza a prorrogação da ata, extinguindo-se, ao final de seu prazo original, os compromissos obrigacionais nela registrados.

III

Conclusão

29. Diante do exposto, conclui-se que, em observância aos princípios do planejamento das licitações, da segurança jurídica e da consensualidade, há a necessidade de anuência do beneficiário da ARP antes de a Administração Pública decidir por sua prorrogação.

É o relatório. Passa-se a opinar.

7. Como se percebe no relatório e na Nota n.º 84/2025/DECOR/CGU/AGU (seq. 122), não há divergência jurídica no presente processo eletrônico. Todos os órgãos que aqui se manifestaram entendem pela necessidade da concordância do fornecedor para a viabilização da prorrogação da ata de registro de preços.

8. No entanto, a relevância do tema e a ausência de norma expressa sobre o assunto, recomendam a manifestação de mérito por parte desta CONUNI.

9. Pois bem. Desde logo, adere-se à tese que defende a necessidade de anuência do fornecedor para possibilitar a prorrogação da vigência da ata de registro de preços.

10. A Consultoria Nacional da União de Aquisições, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional enfatizaram, com propriedade, a natureza pré-contratual da ata de registro de preços e a preocupação com a exequibilidade dos contratos firmados a partir da ata registro de preços, o que demonstra a essencialidade da concordância do detentor da ata antes de sua prorrogação.

11. É válido observar que a Lei n.º 14.133/2021 e o Decreto n.º 11.462/2023 apontam para a natureza pré-contratual da ata de registro de preços ao conceituá-la como "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação":

Lei n.º 14.133/2021

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

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

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

Decreto n.º 11.462/2023

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - sistema de registro de preços -SRP - conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos 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;

12. A prorrogação da vigência da ata de registro de preços está assim prevista na Lei n.º 14.133/2021 e no Decreto n.º 11.462/2023:

Lei n.º 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.

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

Decreto n.º 11.462/2023

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;

(...)

Vigência da ata de registro de preços

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

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

13. De fato, não há disposição expressa nas citadas normas sobre a necessidade ou não de anuência dos fornecedores para a promoção da prorrogação da ata. Contudo, essa natureza pré-contratual comentada impõe a concordância do fornecedor para a extensão da vigência, uma vez que as obrigações recairão sobre ele bem depois do momento em que foram estipuladas as condições iniciais da ata.

14. A mutabilidade dos preços do mercado indica a necessidade de acordo de vontades entre as partes. O consenso entre a Administração e o fornecedor deve prevalecer até mesmo para favorecer a boa execução dos futuros contratos administrativos firmados a partir do novo prazo de vigência da ata de registro de preços.

15. Além disso, a presente tese também se apoia em duas manifestações jurídicas desta Consultoria-Geral da União sobre o tema.

16. O Parecer n.º 75/2024/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Consultor-Geral da União Substituto em 31/01/2025, exigiu que a prorrogação da ata de registro de preços seja celebrada por termo aditivo, o que pressupõe a anuência do fornecedor:

70. 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.

17. A Nota Jurídica n.º 1/2024/CNLCA/CGU/AGU, aprovada pela Exma. Sra. Diretora do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (atual CONUNI) em 27/06/2024, afirmou explicitamente a natureza pré-contratual da ata de registro de preços, o que demonstra a necessidade de anuência expressa do fornecedor para a prorrogação da ata:

18. No que concerne a natureza jurídica da ata de registro de preços pode ser entendida como de pré-contrato, posição também **defendida por Toshio Mukai** no livro "As Raízes Legais da Corrupção: Ou como o Direito Público Fomenta a Corrupção Em Vez de Combatê-la."^[1] **e pela signatária desta Nota** no artigo publicado no portal migalhas^[2]. *In verbis*:

1.3 DA NATUREZA JURÍDICA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Pois bem, antes de aprofundar o debate central proposto importante se torna definir qual é a natureza jurídica da ata de registro de preços.

Dessarte, o Sistema de Registro de preços pode ser considerado como "... um procedimento auxiliar utilizado como instrumento para facilitar a atuação da Administração Pública. Não gera compromisso efetivo de aquisição. Inaugurado o certame licitatório e declarado o ganhador ele terá seus preços registrados, desse modo, as necessidades posteriores de contratação deverão, em regra, ser formalizadas com o vencedor, de acordo com o preço que houver sido registrado."^[2]

Outrossim, a "Ata de registro de preços pode ser considerada como sendo um documento vinculativo, de natureza obrigacional, isso porque serão nela estabelecidos, de acordo com o estipulado no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas, os compromissos relacionados à futura contratação, tais como: as condições a serem praticadas, os preços, os fornecedores e os órgãos participantes." [3]

Em vista disso, levando em consideração, também, as disposições constantes do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, pode-se concluir em relação à esta primeira intervenção, que a cronologia aplicada à sistemática de utilização do sistema de registro de preços como sendo, em poucas palavras, a seguinte: **o órgão licitante faz uso do sistema de registro preços como procedimento auxiliar ao licitatório principal, registra os preços através da ata de registro de preços e, por fim, formaliza o contrato de acordo com as regras relacionadas aos fornecedores que tiveram seus preços registrados.**

Desse modo, **atentando para a definição atribuída para a ata de registro de preços e entendendo o papel por ela desempenhado no procedimento licitatório no qual se faz uso desse instituto, pode-se concluir que a natureza jurídica da ata de registro de preços é de um pré-contrato administrativo, tanto é assim que o art. 14 do Decreto nº 7.892/2013 dispôs expressamente que "A ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, após cumpridos os requisitos de publicidade."** Nesse diapasão, no âmbito do direito privado o art. 462 do Código Civil determina que **"O contrato preliminar, exceto quanto à forma, deve conter todos os requisitos essenciais ao contrato a ser celebrado."**4

Nesses termos, **sobre a possibilidade de incidência do direito privado nas contratações processadas no âmbito público o art. 54 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, deixa claro que** "Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado."

Dessa forma, **não é desarrazoado considerar que a Administração Pública pode utilizar de institutos tipicamente existentes no direito privado, incluídos os negociais, sem que a atividade pública por ela exercida seja descaracterizada, visto que a finalidade de ser preservado o interesse público envolvido será mantida**, até mesmo porque é a Administração Pública a guardiã desse tipo de interesse.

Sobre o assunto importantes lições foram trazidas pelo professor Paulo Otero⁵ colacionadas abaixo nas partes que importam ao presente estudo:

1.4.10. Sabendo-se que a Administração Pública não encontra no Direito Administrativo o seu único complexo normativo regulador, podendo essa regulação fazer-se ao abrigo de normas provenientes de outros setores do ordenamento jurídico, uma inevitável dúvida se coloca: **dever-se-á falar em Direito Administrativo ou em Direito da Administração Pública?**

1.4.11. Sem que se saiba, neste momento, se o Direito Administrativo é exclusivo da Administração Pública ou, pelo contrário, se também poderá regular relações a que a Administração Pública é alheia, pode afirmar-se o seguinte:

- (i) O Direito Administrativo é um ordenamento regulador da Administração Pública;
- (ii) A Administração Pública não esgota a sua regulação jurídica no Direito Administrativo;
- (iii) O Direito Administrativo é o ordenamento jurídico típico, comum e matriz de regulação da Administração Pública ou do exercício da função administrativa.

1.4.12. Uma vez que o Direito Administrativo não tem (nem nunca teve) o exclusivo ou o monopólio de regulação da Administração Pública, torna-se impossível a sua configuração como sendo o único ordenamento regulador da Administração Pública, nem se poderá definir como direito institucional exclusivo da Administração Pública: **o Direito Administrativo é o Direito comum da função administrativa, sendo aplicável na ausência de norma habilitando a aplicação de qualquer outro ramo do sistema jurídico.** (grifei e sublinhei)

Nada obstante, como ressalvado no parágrafo 16 deste artigo, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado devem ser aplicados supletivamente aos contratos administrativos, no sentido de aperfeiçoamento da lei para que seja alcançada a efetividade do instituto, sendo assim, os contornos básicos fundamentais que devem ser observados na ata de registro de preços quando considerada como pré-contrato administrativo devem ser aqueles dispostos no Decreto 7.892/13, inclusive, no que se refere à forma devendo, então, sofrer derrogação nos pontos regulamentados a norma privada utilizada.

Relativamente à necessidade de se observar a forma nos contratos administrativos, desse modo, também no pré-contrato, assim considerado como sendo documento vinculativo negocial prévio, deve, então, a publicidade exigida no art. 14 do Decreto 7.892/13, ser observada, Celso Antônio Bandeira de Melo⁶, leciona sobre a temática em pauta que:

37. Os contratos administrativos e, também, no que couber, os predominantemente regidos pelo Direito Privado (art. 62, § 3º) obedecem, necessariamente, a formalidades para seu travamento (arts. 60 e ss.). Desde logo, têm que ser precedidos de licitação, salvo nos casos de inexigibilidade e dispensa, já referidos no capítulo anterior. Além disto, deles terão de constar obrigatoriamente determinadas cláusulas, como, por exemplo, as concernentes ao seu regime de execução, a reajustamentos, às condições de pagamento e sua atualização, aos prazos de início, execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto, as relativas a seu valor e recursos para atendimento das despesas, às responsabilidades, penalidades, valor das multas, casos de rescisão etc. O art. 55 da lei indica quais serão elas.

Ademais, não há que se falar em equiparação do pré-contrato com o contrato definitivo no sentido de estabelecer direitos, obrigações entre a Administração Pública e o particular envolvido, nem tampouco, com o procedimento de negociação, que antecede os dois instrumentos referidos. Nesses termos, tem-se que as negociações anteriores à formalização da contratação propriamente dita podem resultar no contrato perfeito e acabado quando for possível contratar definitivamente, ou, então, em um pré-contrato, com o encargo de tornar eventualmente obrigatória no futuro a contratação.

Nessa toada, a inteligência da definição constante no art. 2º, inciso II, do Decreto nº 7.892/2013, quando expressamente ressaltou que a ata de registro de preços é um "... documento vinculativo, obrigacional,

com característica de compromisso para futura contratação..." reforça o entendimento de que sua natureza jurídica é de pré-contrato, o qual apesar de não estabelecer direitos, obrigações entre a Administração Pública e o particular envolvido, não retira a possibilidade de revisão dos preços registrados na ata, muito pelo contrário, acaba por reforçar, visto que o fornecedor irá formalizar o contrato definitivo com a certeza de que os preços serão os condizentes com o mercado.

Em conclusão neste tópico específico, pode-se considerar que a ata de registro de preços, aplicando supletivamente as disposições de direito privado, tem como natureza jurídica o pré-contrato administrativo, observadas as regras estabelecidas no Decreto 7.892/13, dentre elas, a do artigo 16 para o qual "A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.", o que leva a crer que no caso da utilização da ata de registro de preços como pré-contrato administrativo o artigo 16 do Decreto referido deve ser considerado como "cláusula de arrependimento" devendo figurar obrigatoriamente nos instrumentos que serão formalizados. (grifei)

19. Reconhecendo, então, a natureza jurídica da ata de registro de preços como pré-contrato, ainda que não seja contrato na estrita definição conferida a ele, entendo que o mesmo fundamento utilizado para possibilitar a utilização do contrato já formalizado com fundamento no marco temporal anterior revogado poder ser aplicado a ata de registro de preços, que tenha sido formalizada utilizando como fundamentação jurídica o microsistema normativo anterior e seus particulares efeitos, qual seja: a previsão do art. 190 da Lei nº 14.133/2021.

18. Por fim, recorda-se que a necessidade de concordância dos fornecedores consta dos modelos de edital elaborados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, o que comprova o posicionamento harmônico nesta Consultoria-Geral da União.

19. Ante o exposto, em sintonia com a Consultoria Nacional da União de Aquisições, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como considerando a natureza pré-contratual da ata de registro de preços e a preocupação com a fiel execução dos contratos firmados a partir dela, entende-se pela necessidade de concordância expressa do fornecedor para viabilizar a prorrogação da ata de registro de preços.

À consideração superior.

Brasília, 24 de fevereiro de 2026.

ANTONIO DOS SANTOS NETO
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400028015202478 e da chave de acesso 71c91292



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, 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 3106693025 e chave de acesso 71c91292 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-02-2026 22:48. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00081/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 01400.028015/2024-78

INTERESSADOS: CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

ASSUNTOS: NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO FORNECEDOR PARA A PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

1. **Aprovo o PARECER N.º 5/2026/CONUNI/CGU/AGU**, da lavra do Dr ANTONIO DOS SANTOS NETO, e o acolho em seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999, bem como do art. 7º e inciso I do art. 8º, ambos da Portaria AGU nº 1.399/2009, o qual concluiu que:

Ante o exposto, em sintonia com a Consultoria Nacional da União de Aquisições, a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como considerando a natureza pré-contratual da ata de registro de preços e a preocupação com a fiel execução dos contratos firmados a partir dela, entende-se pela necessidade de concordância expressa do fornecedor para viabilizar a prorrogação da ata de registro de preços.

2. Em observância ao disposto no art. 15 da **Portaria Normativa CGU/AGU nº 14, de 23 de maio de 2023**, à Senhora Consultora para adoção das providências cabíveis.

Brasília, 09 de março de 2026.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
Advogada da União
Coordenadora de Uniformização e Consultora Substituta
Consultoria Nacional da União de Uniformização-CONUNI

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400028015202478 e da chave de acesso 71c91292



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3129132560 e chave de acesso 71c91292 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-03-2026 22:47. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DA CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE UNIFORMIZAÇÃO
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00096/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU

NUP: 01400.028015/2024-78

INTERESSADOS: DIVISÃO DA SEEC DISEEC/MINC

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo, em seus termos o **DESPACHO Nº 00081/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU** e o **PARECER Nº 5/2026/CONUNI/CGU/AGU**.

À consideração superior.

Brasília, 18 de março de 2026.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO
Advogada da União
Consultora Nacional da União de Uniformização

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400028015202478 e da chave de acesso 71c91292



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, 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 3141407892 e chave de acesso 71c91292 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-03-2026 11:41. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO Nº 00022/2026/SUB-POP/CGU/AGU

NUP: 01400.028015/2024-78

INTERESSADOS: DIVISÃO DA SEEC DISEEC/MINC

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo os termos do DESPACHO Nº 00096/2026/GAB/CONUNI/CGU/AGU, de autoria da Senhora Consultora Nacional da União da CONUNI.

2. À CONUNI para ciência, registros e comunicações de praxe.

Brasília, 18 de março de 2026.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400028015202478 e da chave de acesso 71c91292



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, 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 3142064666 e chave de acesso 71c91292 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-03-2026 17:41. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
