



CENTRO UNIVERSITÁRIO MARIO PALMÉRIO – UNIFUCAMP

MATHEUS JEOVÁ COUTO

**A RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS À
LUZ DA LEI 14.133/2021: ANÁLISE DO CONFLITO HERMENÊUTICO ENTRE O
ARTIGO 84 E OS ENTENDIMENTOS INSTITUCIONAIS DO CJF E DA AGU**

MONTE CARMELO – MG
2025

MATHEUS JEOVÁ COUTO

**A RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS À
LUZ DA LEI 14.133/2021: ANÁLISE DO CONFLITO HERMENÊUTICO ENTRE O
ARTIGO 84 E OS ENTENDIMENTOS INSTITUCIONAIS DO CJF E DA AGU**

Artigo científico apresentado como requisito de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II (TCCII) no curso de Direito do Centro Universitário Mário Palmério – Unifucamp, sob a orientação do Professor Brendon Augusto Fintelman Torres de Oliveira.

MONTE CARMELO – MG
2025

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

ATA – Ata de Registro de Preços

CGAQ – Consultoria-Geral da Advocacia da União

CJF – Conselho da Justiça Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

CJ – Contratações Jurídicas

DF – Distrito Federal

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LLC – Lei de Licitações e Contratos

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MG – Minas Gerais

PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas

SCGP – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

SRP – Sistema de Registro de Preços

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
2 DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: ASPECTOS FUNDAMENTAIS.....	7
2.1 Conceito e natureza jurídica de licitação.....	8
2.2 Do dever constitucional.....	9
2.3 Da competência legislativa sobre licitações e contratos administrativos	10
3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA LEI Nº 14.133/2021.....	11
3.1 Conceito	11
3.2 Da natureza jurídica	12
3.3.1 Pregão.....	13
3.3.2 Concorrência	14
3.3.3 Contratações diretas	15
4 A RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS E A ANÁLISE HERMENÉUTICA LEGAL	18
4.1 A renovação de quantitativos na Lei 8.666/93	18
4.2 O artigo 84 da Lei nº 14.133/2021 e a limitação à prorrogação do prazo	19
4.3 A interpretação ampliativa do CJF: Análise crítica do Enunciado Nº 42	24
4.4 O entendimento institucional da Advocacia-Geral da União: Análise crítica do Parecer Nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU	26
4.5 Análise do conflito hermenêutico: literalidade <i>versus</i> interpretação sistemática.....	27
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS	31

A RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS À LUZ DA LEI 14.133/2021: ANÁLISE DO CONFLITO HERMENÊUTICO ENTRE O ARTIGO 84 E OS ENTENDIMENTOS INSTITUCIONAIS DO CJF E DA AGU

Matheus Jeová Couto¹

Brendon Augusto Fintelman Torres de Oliveira²

RESUMO: O presente artigo analisa a possibilidade jurídica de renovação dos quantitativos nas Atas de Registro de Preços à luz da Lei nº 14.133/2021, considerando o conflito hermenêutico existente entre a interpretação literal do artigo 84 e os entendimentos institucionais da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Conselho da Justiça Federal (CJF). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, conduzida pelo método dedutivo. A investigação demonstra que, embora o texto legal não preveja expressamente tal possibilidade, é juridicamente viável admitir a renovação dos quantitativos nas hipóteses em que haja previsão no edital, estudo técnico de vantajosidade e planejamento adequado. Os resultados evidenciam que a interpretação sistemática e teleológica do ordenamento jurídico permite conciliar a legalidade com a efetividade administrativa, desde que atendidos critérios objetivos. Conclui-se pela necessidade de regulamentação específica sobre o tema, a fim de assegurar segurança jurídica e uniformidade nas contratações públicas.

Palavras-chave: Licitações. Sistema de Registro de Preços. Prorrogação de Ata. Quantitativos. Hermenêutica Jurídica.

ABSTRACT: This article analyzes the legal feasibility of renewing quantities in Price Registration Records under Law No. 14,133/2021, considering the hermeneutic conflict between the literal interpretation of Article 84 and the institutional understandings of the Federal Court Council (CJF) and the Office of the Attorney General (AGU). This is a qualitative, bibliographic, and documentary research, conducted through the deductive method. The findings show that, although the legal text does not explicitly provide for such renewal, it is legally permissible when certain conditions are met, such as prior inclusion in the public notice, technical demonstration of advantage, and adequate planning. Results indicate that a systematic and teleological interpretation of the legal framework reconciles legality with administrative effectiveness. The study concludes by recommending the issuance of specific regulations to ensure legal certainty and consistency in public procurement.

Key-words: Public Procurement. Price Registration System. Record Extension. Quantities. Legal Hermeneutics.

¹ Acadêmico de Direito – Centro Universitário Mário Palmério – UNIFUCAMP. E-mail: matheusjeovacouto@gmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade Europeia do Atlântico - Especialista em Direito Administrativo pela PUC/MG. MBA em Gestão Pública pela Universidade Pitágoras. Advogado. Chefe de Gabinete no Município de Abadia dos Dourados – MG. Docente no curso de Direito da UNIFUCAMP – Centro Universitário Mário Palmério. E-mail: brendontorres@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A contratação pública constitui um dos principais instrumentos de atuação do Estado, viabilizando a implementação de políticas públicas, a realização de investimentos e a prestação de serviços essenciais à sociedade. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 — novo marco legal das licitações e contratos administrativos — visa promover maior eficiência, controle e modernização nas contratações públicas (Brasil, 2021). Como destaca Juliano Heinen (2024, p. 17), “a lei de licitações gestiona toda a cadeia de entregas do Estado. E isto não é pouca coisa. [...] contratação pública é a eficiência do Estado por natureza”.

Entre as inovações introduzidas pela nova legislação, merece destaque o aprimoramento do Sistema de Registro de Preços (SRP), regulado nos artigos 82 a 86. Em comparação com a antiga Lei nº 8.666/1993, o SRP foi disciplinado de forma mais detalhada, permitindo que a Administração realize uma licitação prévia para registrar fornecedores, preços e condições, os quais poderão ser utilizados em contratações futuras (Brasil, 1993).

A formalização do SRP ocorre por meio da Ata de Registro de Preços, definida como um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas (Pozzo, 2025). Esse mecanismo evita a realização de múltiplos processos licitatórios para aquisições recorrentes e similares. Como afirma o mesmo autor, “o registro de preços proporciona a redução dos gastos e a eliminação de procedimentos”, assegurando à Administração maior agilidade, economia e eficiência na contratação conforme suas demandas.

Para ilustrar, suponha-se que um município, por meio de licitação, registre o preço para aquisição de 100 mil unidades de medicamentos destinados à rede pública de saúde, com validade de 12 meses. Ao término desse período, a ata é prorrogada por mais um ano. Surge então uma dúvida recorrente na prática administrativa: é possível renovar, junto com o prazo, também a quantidade registrada? Em outras palavras, a Administração pode adquirir novamente 100 mil unidades, além do saldo remanescente, mesmo que essa nova quantidade não tenha sido prevista inicialmente?

Tal situação, comum na rotina das contratações públicas, tem gerado intensos debates jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. A controvérsia envolve diretamente o alcance normativo do Sistema de Registro de Preços e os limites legais quanto à prorrogação da Ata de Registro de Preços, instrumento central desse modelo contratual (Brasil, 2021).

A referida lei estabelece, em seu artigo 84, que a ata terá vigência de um ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade da contratação. Embora tal previsão tenha encerrado discussões anteriores acerca da duração das atas, ela suscitou novos questionamentos, especialmente no que se refere à possibilidade de renovação dos quantitativos registrados (Brasil, 2021).

O texto legal restringe-se à prorrogação do prazo de vigência da ata, sem qualquer menção expressa à possibilidade de renovar a quantidade originalmente registrada. Diante disso, a interpretação literal conduz à conclusão de que não há respaldo legal para tal prática. Nesse cenário, aplica-se o brocardo jurídico *in claris cessat interpretatio* — “quando o texto da lei é claro, cessa a necessidade de interpretação”.

A autorização para renovação de quantitativos, sem previsão normativa específica, afronta a lógica do planejamento, princípio basilar da nova Lei de Licitações (art. 5º). A quantidade registrada na ata é fruto de estudo prévio da demanda e, caso seja duplicada sem a devida justificativa técnica, poderá ensejar violação aos princípios da economicidade, da competitividade e da isonomia.

Em contrapartida, entendimentos institucionais têm se afastado dessa leitura restritiva. Tanto o Enunciado nº 42 do Conselho da Justiça Federal (CJF) quanto o Parecer nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU, da Advocacia-Geral da União (AGU), admitem a possibilidade de renovação dos quantitativos, desde que sejam respeitados requisitos como vantajosidade, previsão no edital, adequado planejamento e formalização por termo aditivo durante o prazo de vigência da ata.

Esse cenário revela um conflito hermenêutico entre duas abordagens interpretativas: de um lado, a leitura estritamente literal da norma, que impede a prática em questão; de outro, uma interpretação sistemática e finalística, que admite a renovação com fundamento nos princípios da eficiência e do planejamento.

A presente pesquisa parte da seguinte problemática: é juridicamente possível renovar os quantitativos registrados em uma ata de preços prorrogada, mesmo na ausência de previsão expressa na Lei nº 14.133/2021?

Como hipótese, considera-se que a interpretação literal do artigo 84 veda a renovação dos quantitativos. Contudo, sob uma perspectiva sistemática e principiológica, admite-se tal prática quando devidamente planejada e tecnicamente justificada, sobretudo diante da vantajosidade comprovada.

O objetivo geral deste estudo é analisar o conflito interpretativo em torno da temática. Os objetivos específicos são: compreender o funcionamento do SRP na nova legislação; examinar o conteúdo e os limites do artigo 84; avaliar os entendimentos da AGU e do CJF; e propor critérios que assegurem segurança jurídica à Administração Pública.

A ausência de posicionamento normativo claro quanto à possibilidade de renovação de quantitativos expõe a Administração a riscos concretos, como a interrupção de serviços contínuos e essenciais. Além disso, gera um ambiente de elevada insegurança jurídica para os gestores públicos, os quais frequentemente se veem em dúvida quanto à legalidade de celebrar novas contratações com base na mesma ata.

Essa insegurança compromete diretamente o processo decisório e o planejamento administrativo. Um exemplo ilustrativo são os contratos de fornecimento de insumos hospitalares: diante de demanda crescente e da ausência de previsão legal para ampliação dos quantitativos, o gestor pode hesitar em atender requisições internas, temendo responsabilizações futuras por eventual descumprimento dos limites originalmente fixados.

A pesquisa adotará uma abordagem qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental. Serão examinados a legislação aplicável, a doutrina especializada e os pareceres institucionais pertinentes, com enfoque crítico e técnico, utilizando-se o método dedutivo.

A análise dos entendimentos institucionais — notadamente o Enunciado nº 42 do CJF e o Parecer nº 00453/2024 da AGU — será realizada a partir de exame documental detalhado, com o objetivo de identificar os fundamentos jurídicos e hermenêuticos que embasam a possibilidade de renovação de quantitativos, mesmo diante da omissão legislativa expressa (Conselho de Justiça Federal, 2023; AGU, 2024).

2 DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: ASPECTOS FUNDAMENTAIS

O processo licitatório representa um dos pilares do regime jurídico-administrativo, funcionando como instrumento necessário para assegurar a legalidade, a moralidade, a eficiência e a isonomia nas contratações públicas. Disciplinado atualmente pela Lei nº 14.133/2021, compreender seus fundamentos, objetivos e princípios é essencial para analisar criticamente os mecanismos auxiliares dessa sistemática, como o Sistema de Registro de Preços, e as controvérsias jurídicas a ele associadas (Brasil, 2021).

2.1 Conceito e natureza jurídica de licitação

A licitação é o instrumento utilizado pelo poder público para contratar empresas ou pessoas físicas com o objetivo de fornecer bens, prestar serviços ou executar obras. De maneira objetiva, pode-se afirmar que, em vez de selecionar aleatoriamente um fornecedor, a Administração Pública promove uma espécie de “competição pública”, aberta a todos os interessados que atendam às exigências previamente estabelecidas. A proposta escolhida é aquela considerada mais vantajosa — não necessariamente a mais barata, mas a que melhor atende aos critérios definidos no edital (Di Pietro, 2021).

Sob o ponto de vista técnico, diversos juristas definem o instituto com precisão. Para Maria Sylvia Zanella (2021, p. 368), a licitação é:

“procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas, dentro das quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.”

Do ponto de vista institucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) conceitua a licitação como “o processo por meio do qual a Administração Pública convoca, sob condições estabelecidas em ato próprio (edital de licitação), interessados para apresentação de propostas relativas ao fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras” (TCU, 2024, p. 32).

Portanto, a licitação não consiste em um ato administrativo isolado, mas em um procedimento formal composto por uma sequência ordenada de fases e atos interdependentes, com finalidade pública claramente definida.

Conforme leciona Pozzo (2025), trata-se de um processo administrativo, isto é, de uma relação jurídica formalizada por uma sucessão determinada e articulada de atos que culminam na escolha do proponente que terá o direito de celebrar contrato com a Administração Pública.

Quanto à sua natureza jurídica, a licitação é um procedimento vinculante, disciplinado por normas legais, no qual a Administração está obrigada a seguir critérios objetivos. Sua atuação, portanto, não é discricionária ou arbitrária, mas condicionada às regras previamente fixadas na legislação — em especial na Lei nº 14.133/2021 — e no edital. Trata-se, assim, de uma atividade eminentemente administrativa, sujeita ao controle dos tribunais de contas e do Poder Judiciário, por envolver o manejo de recursos públicos (Brasil, 2021).

2.2 Do dever constitucional

No ordenamento jurídico brasileiro, o dever de realizar licitação pública encontra fundamento direto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mais precisamente no artigo 37, inciso XXI. Trata-se de uma exigência que se vincula ao princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública somente pode agir conforme expressa autorização legal (Brasil, 1988).

A licitação, nesse sentido, não é uma opção da Administração, mas uma obrigação constitucional, cujo descumprimento configura ilegalidade do ato administrativo e pode implicar responsabilização dos agentes envolvidos. A única exceção ocorre nas hipóteses em que a própria norma autoriza expressamente a dispensa ou a inexigibilidade do procedimento, conforme regulamentado em lei.

A redação constitucional sobre o tema dispõe:

Art. 37 [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Tal dispositivo traduz o compromisso do constituinte originário com a transparência, impessoalidade e moralidade na gestão pública. A exigência do procedimento licitatório objetiva garantir igualdade de oportunidades entre os interessados, promover a melhor seleção possível para o interesse público e prevenir práticas fraudulentas ou direcionamentos indevidos nas contratações governamentais.

Portanto, a previsão constitucional confere à licitação o status de norma de observância obrigatória, sendo o ponto de partida para toda a regulamentação infraconstitucional da matéria, atualmente concentrada na Lei nº 14.133/2021, que sistematiza as regras e exceções ao dever de licitar, com vistas à efetivação do interesse público e ao uso eficiente dos recursos públicos (Brasil, 2021).

2.3 Da competência legislativa sobre licitações e contratos administrativos

O regime jurídico das licitações públicas no Brasil possui fundamento constitucional expresso no que diz respeito à competência legislativa. De acordo com o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação para toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, abrangendo os entes federativos em todos os níveis.

A seguir, transcreve-se o referido dispositivo constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (Brasil, 1988).

Trata-se de uma competência legislativa centralizada com o objetivo de garantir uniformidade normativa e isonomia nas contratações públicas em todo o território nacional. A partir dessa competência, foi editada a Lei nº 14.133/2021, como norma geral de observância obrigatória por todos os entes federativos, sem prejuízo da edição de normas complementares locais nos limites da legislação federal (Brasil, 2021).

Esse entendimento é consolidado também na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme a Súmula nº 222, que dispõe:

As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a atuação normativa da União vincula os entes subnacionais no que se refere às normas gerais, cabendo a estes, quando necessário, a edição de normas específicas ou suplementares, desde que não contrariem a legislação federal.

Ademais, conforme observa Juliano Heinen (2024, p. 19), a plena eficácia da Lei nº 14.133/2021 depende da constante produção de atos normativos complementares, regulamentos e decretos, os quais detalham procedimentos e viabilizam a aplicação prática dos institutos nela previstos (Brasil, 2021).

O autor enfatiza:

[...] a legislação expressamente determinou que uma série de regras e institutos jurídicos fossem objeto de regulamentação, o que nos dá a tônica de que a plena operabilidade da Lei nº 14.133/21 é determinada pelos decretos e atos normativos infralegais a serem produzidos e constantemente atualizados (Heinen, 2024, p. 19),

Em suma, a Constituição Federal centraliza na União a responsabilidade por estabelecer as diretrizes gerais do regime licitatório nacional, cabendo aos demais entes a tarefa de regulamentar aspectos operacionais locais, sempre em consonância com o marco legal federal e os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA LEI Nº 14.133/2021

O Sistema de Registro de Preços (SRP), disciplinado nos artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, constitui instrumento relevante para garantir eficiência e planejamento nas contratações públicas. Este capítulo analisa o conceito, a estrutura e os fundamentos jurídicos do SRP.

3.1 Conceito

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma ferramenta da Administração Pública destinada a garantir contratações futuras com base em estimativas de necessidade, promovendo eficiência, planejamento e economia nos gastos públicos. A Lei nº 14.133/2021 art. 6º, XLV conceitua o SRP como “o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição e locação de bens, para contratações futuras” (Brasil, 2021).

A operacionalização do Sistema de Registro de Preços se concretiza por meio da ata de registro de preços, que funciona como um documento formal em que a Administração registra os preços e as condições ofertadas pelos fornecedores vencedores da licitação. Em termos práticos, a ata é o instrumento que dá forma ao acordo prévio entre a Administração e os licitantes, servindo como compromisso para futura contratação, sem obrigar à contratação imediata.

Segundo a Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XLVI considera-se ata de registro de preços o “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” (Brasil, 2021,).

3.2 Da natureza jurídica

Do ponto de vista legal, o SRP configura um negócio jurídico com eficácia condicionada. Isso porque sua estrutura depende da ocorrência de um fato futuro e incerto: a efetiva necessidade de contratação. Nesse sentido, Mendes (2012) esclarece que o registro de preços é “um negócio jurídico, de natureza contratual, cuja execução depende da ocorrência de uma condição objetiva futura e incerta; uma vez verificada essa condição, o contrato deverá ser executado”.

A doutrina e os órgãos de controle destacam que, no modelo do SRP, a licitação não visa à celebração de um contrato imediato, mas sim à formação de uma ata com fornecedores e propostas aptas a atender à Administração quando houver demanda.

Como observa o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2024, p. 643):

“a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, tantas vezes quantas forem necessárias, durante o período de validade da ata e respeitados os quantitativos máximos definidos em edital”.

Portanto, que o Sistema de Registro de Preços detém natureza jurídica de negócio jurídico de eficácia condicionada, na medida em que sua concretização depende da superveniência de uma necessidade administrativa futura e incerta. Essa característica o diferencia dos contratos administrativos típicos, pois não gera obrigação imediata de contratar, mas tão somente a formação de um vínculo potencial, cujo acionamento se dá conforme a demanda pública, resguardando a eficiência, a economicidade e a flexibilidade na atuação estatal.

3.3 Das modalidades e contratações aplicáveis

O regime jurídico atual prevê que os preços podem ser registrados por meio de licitação nas modalidades de pregão ou concorrência, ou excepcionalmente por contratação direta, quando for cabível, conforme os artigos 75 e 82 da Lei nº 14.133/2021. Em qualquer dos casos, o julgamento se dará pelos critérios de menor preço ou maior desconto (Brasil, 2024a, p. 642).

3.3.1 Pregão

O pregão constitui uma das modalidades de licitação utilizadas pela Administração Pública para contratar bens e serviços classificados como comuns, os quais, segundo definição expressa da Lei nº 14.133/2021, são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

Para fins de definição normativa, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XLI, conceitua o pregão como a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”, estabelecendo, assim, suas características essenciais e seu campo de aplicação no âmbito das contratações públicas.

Diante de sua natureza voltada à aquisição de bens e serviços comuns, o pregão revela-se plenamente compatível com o Sistema de Registro de Preços (SRP), especialmente quando a Administração Pública busca garantir contratações futuras com previsibilidade, agilidade e vantajosidade. A utilização do pregão no âmbito do SRP é cabível nas hipóteses em que os objetos desejados possam ser claramente especificados e comparados, como exige o próprio conceito legal. Por exemplo, imagine que uma escola pública precise comprar cadernos durante o ano letivo: ao invés de fazer uma nova licitação toda vez que precisar, a administração realiza um pregão para registrar os preços desses cadernos com antecedência e, conforme a necessidade surgir, poderá adquirir os materiais rapidamente, com base na ata previamente firmada.

A finalidade do sistema é viabilizar contratações públicas com agilidade e planejamento, mediante pesquisa prévia de preços e escolha de fornecedores previamente qualificados. De acordo com Lima (2024), a nova legislação tratou do SRP com estrutura normativa própria — Seção V, artigos 82 a 86 —, consolidando-o como procedimento auxiliar da licitação (art. 78, IV), e regulando sua utilização, gestão e controle.

3.3.2 Concorrência

A concorrência é uma modalidade de licitação prevista na Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inciso XXXVIII, destinada à contratação de bens e serviços classificados como especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia. Essa modalidade admite diversos critérios de julgamento, tais como: menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; ou maior desconto (Brasil, 2021).

Em comparação com o regime anterior instituído pela Lei nº 8.666/1993, a concorrência sofreu alterações significativas, assumindo maior flexibilidade operacional, assemelhando-se ao pregão em diversos aspectos. Conforme observa Nohara (2021), a nova lei aproximou ambas as modalidades, embora a concorrência mantenha particularidades quanto aos procedimentos e prazos. Enquanto a antiga legislação vinculava os prazos principalmente às modalidades licitatórias, a Lei nº 14.133/2021 os relaciona às características do objeto licitado, diferenciando, por exemplo, entre aquisições de bens e contratações de serviços ou obras.

Nesse cenário, nos moldes do art. 6º, inciso XLI, *c/c* art. 29, *caput*, a natureza do objeto constitui o principal critério para a escolha entre pregão e concorrência. A concorrência torna-se obrigatória para a contratação de bens e serviços especiais, bem como para obras e serviços comuns e especiais de engenharia, enquanto o pregão aplica-se exclusivamente a bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia (Brasil, 2021).

Adicionalmente, a concorrência abrange a contratação de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual. Todavia, é importante destacar que esses serviços também podem ser contratados por meio do concurso ou por inexigibilidade de licitação, desde que demonstrada a inviabilidade objetiva de competição, art. 74, inciso III (Brasil, 2021).

Considerando tais características, é plenamente possível aplicar o Sistema de Registro de Preços (SRP) por meio da modalidade concorrência, sobretudo em situações que envolvam contratações futuras e incertas de bens ou serviços especiais, ou ainda de obras de engenharia de maior complexidade, cujos preços e condições possam ser previamente definidos.

Graças à sua abrangência e adaptabilidade, a concorrência mostra-se compatível com o SRP em casos que demandem critérios técnicos mais elaborados, ou em situações que justifiquem julgamentos distintos do menor preço estrito.

Para ilustrar, imagine-se que um município deseje reformar e ampliar diversas escolas públicas ao longo dos próximos dois anos. Embora não se tenha certeza quanto ao número exato ou ao momento de cada intervenção, já existem projetos padronizados para as obras. Nesse

caso, a Administração pode utilizar a concorrência para registrar preços e, sempre que houver demanda concreta, contratar diretamente com base na ata, dispensando novos processos licitatórios e assegurando maior celeridade e eficiência.

Assim, conclui-se que a concorrência constitui uma modalidade licitatória versátil e perfeitamente compatível com o Sistema de Registro de Preços. Sua adequada utilização permite à Administração Pública realizar contratações planejadas, estratégicas e transparentes, promovendo a otimização dos recursos públicos e assegurando melhores resultados econômicos e qualitativos nas aquisições governamentais.

3.3.3 Contratações diretas

A contratação direta é uma alternativa excepcional pela qual a Administração Pública realiza compras e contratações sem o prévio procedimento licitatório, permitida pela Constituição Federal (art. 37, XXI) nas hipóteses especificadas pela legislação ordinária.

Segundo Nohara e Câmara (2019), o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que obras, serviços, compras e alienações devem ser contratadas por meio de licitação, excetuando-se as hipóteses previstas em lei. Esse dispositivo constitucional confere ao legislador ordinário a prerrogativa de estabelecer situações em que a contratação direta pela Administração Pública é admitida.

Ainda de acordo com Nohara e Câmara (2019), as hipóteses em que a licitação não é obrigatória são classificadas em três espécies: dispensa (ou licitação dispensável), inexigibilidade e licitação dispensada. No entanto, cabe aqui destacar a dispensa de licitação, especificamente regulada pelo art. 75 da Lei nº 14.133/2021, considerada uma exceção ao dever geral de licitar, na qual a licitação é viável do ponto de vista competitivo, porém não se mostra vantajosa em termos de custo-benefício e tempo para a Administração Pública (BRASIL, 2021, art. 72; TCU, 2024).

O artigo 75 prevê diversas situações nas quais a licitação pode ser dispensada pela Administração Pública, como nas contratações de pequeno valor, que atualmente não podem ultrapassar R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia ou manutenção de veículos automotores, e R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras. Esses valores limites são aplicados considerando o exercício financeiro e por objetos de mesma natureza, devendo-se evitar o fracionamento ilegal da despesa. Como ressalta o Tribunal de Contas da União (2024):

Os limites são aplicáveis em cada exercício financeiro e por natureza de objeto. Se forem realizadas, portanto, por uma mesma unidade gestora, no exercício financeiro, mais de uma contratação de objetos de mesma natureza [...] que, apesar de individualmente inferiores a R\$ 114.416,65 ou R\$ 57.208,33 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas, estará caracterizado o fracionamento indevido de despesa. (TCU, 2024, p. 701).

A própria lei recomenda que, art. 75, § 3º, mesmo em casos de dispensa por valor, a Administração deve preferencialmente divulgar a contratação previamente em site oficial, durante três dias úteis, explicitando o objeto e abrindo espaço para manifestações adicionais de fornecedores interessados, sempre com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público (Brasil, 2021).

Entre as situações mais específicas e relevantes ao Sistema de Registro de Preços destacam-se aquelas previstas nos incisos III e IV do artigo 75. Por exemplo, a contratação direta é autorizada, mantendo-se as condições originalmente definidas em edital, nos casos em que a licitação anterior, realizada há menos de um ano, não apresentou propostas válidas ou obteve propostas com preços acima do mercado, art. 75, inciso III (Brasil, 2021).

Ainda, é possível dispensar a licitação na contratação direta para aquisição emergencial de bens perecíveis, como hortifrutigranjeiros e pães, durante o tempo necessário para a realização da nova licitação. Nesse caso específico, de acordo com o art. 75, inciso IV, alínea “e”, a contratação ocorre diretamente com base no preço do dia, em caráter excepcional (Brasil, 2021).

Do ponto de vista prático, é possível exemplificar o uso da dispensa de licitação em conjunto com o Sistema de Registro de Preços da seguinte maneira: imagine-se que um hospital público necessite adquirir, com urgência, medicamentos ou insumos específicos para enfrentar uma situação emergencial de saúde pública, enquanto ainda organiza o processo licitatório definitivo. Nessa hipótese, a Administração Pública pode recorrer à contratação direta, utilizando cotações atuais de mercado para registrar os preços, sem a necessidade de realizar o procedimento licitatório completo. A partir desse registro, as aquisições emergenciais poderão ocorrer de forma célere, evitando prejuízos ao atendimento da população.

Dessa forma, verifica-se que o Sistema de Registro de Preços também se revela útil e apropriado nas hipóteses de dispensa de licitação, sobretudo quando a Administração necessita agir com rapidez para assegurar a continuidade e a eficiência dos serviços públicos. Nesses casos, a adoção do SRP deve observar, como critérios orientadores, os princípios da economicidade e do planejamento, garantindo a racionalidade das contratações emergenciais.

A inexigibilidade de licitação constitui uma das formas excepcionais de contratação direta pela Administração Pública, aplicável nas situações em que a competição entre fornecedores não é possível. Conforme prevê o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, trata-se de um rol meramente exemplificativo, pois é praticamente impossível antever todas as circunstâncias em que se mostrará inviável a competição. Nesse sentido, afirma o Tribunal de Contas da União (2024):

Como é difícil prever antecipadamente todas as situações em que não será possível a competição, a Lei 14.133/2021 estabelece, no art. 74, um rol meramente exemplificativo de hipóteses, em consonância com a lógica adotada no regime da Lei 8.666/1993 (TCU, 2024, p. 675).

Essa característica aberta e não taxativa das hipóteses de inexigibilidade fica ainda mais clara ao analisar o próprio texto legal, que menciona especificamente que a licitação será inexigível “quando inviável a competição, em especial nos casos de [...]” (Brasil, 2021, art. 74).

Freire (2023) ressalta que o caráter exemplificativo da inexigibilidade fica evidente a partir da redação do artigo 74 da Lei de Licitações e Contratos (LLC), cujo caput dispõe que a licitação será inexigível “quando inviável a competição, em especial nos casos de (...)”. Para o autor, a inclusão da expressão “em especial nos casos de” demonstra que o legislador teve a intenção clara de não restringir o rol às hipóteses expressamente previstas, reconhecendo sua natureza meramente exemplificativa. Ainda assim, a norma positivou cinco situações em que a inexigibilidade é admitida.

Entre as hipóteses expressamente previstas de inexigibilidade de licitação, destacam-se: a contratação de fornecedores exclusivos, a contratação de artistas consagrados, a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e os credenciamentos (Brasil, 2021, art. 74, incisos I a V). Por exemplo, na contratação de um serviço técnico especializado, como a elaboração de pareceres jurídicos ou a prestação de consultoria técnica específica, quando realizados por profissionais ou empresas de reconhecida especialização, a competição torna-se inviável, justificando-se, assim, a contratação direta com fundamento na inexigibilidade.

Embora a inexigibilidade esteja tradicionalmente vinculada à impossibilidade de competição, o Sistema de Registro de Preços (SRP) pode ser aplicado também nessas situações, especialmente nos casos de credenciamento ou de serviços técnicos prestados de forma recorrente e com natureza intelectual ou técnica especializada. Um exemplo prático é a contratação periódica de palestras ou treinamentos destinados a servidores públicos,

ministrados por especialistas reconhecidos em determinada área de conhecimento. Nessa circunstância, a Administração pode previamente registrar os preços com os respectivos profissionais por meio do SRP, viabilizando contratações rápidas e eficientes sempre que houver demanda.

Portanto, embora inicialmente pareça incompatível com a ideia de competição, a inexigibilidade de licitação pode perfeitamente ser aplicada ao Sistema de Registro de Preços, especialmente em situações específicas que demandem contratações futuras frequentes, com profissionais ou fornecedores previamente definidos e qualificados.

4 A RENOVAÇÃO DE QUANTITATIVOS E A ANÁLISE HERMENÉUTICA LEGAL

Neste capítulo, será analisado o conflito hermenêutico existente quanto à possibilidade jurídica de renovação dos quantitativos registrados nas Atas de Registro de Preços, no contexto da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Primeiramente, abordaremos a renovação dos quantitativos à luz da anterior Lei de Licitações nº 8.666/93, após o disposto no artigo 84 sob a ótica do princípio da legalidade, enfatizando a interpretação literal da norma. Em seguida, discutiremos os posicionamentos divergentes, especialmente o Enunciado nº 42 do Conselho da Justiça Federal (CJF) e o PARECER n. 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU da Advocacia-Geral da União (AGU), os quais adotam uma interpretação sistemática, pautada nos princípios da vantajosidade e do planejamento administrativo, revelando as tensões jurídicas e interpretativas inerentes a esse tema (Brasil, 1993; AGU, 2024; Conselho da Justiça Federal, 2023).

4.1 A renovação de quantitativos na Lei 8.666/93

A discussão acerca da possibilidade de renovação de quantitativos nas atas de registro de preços deve começar pela análise do tratamento conferido à matéria durante a vigência da antiga Lei nº 8.666/1993. O referido diploma legal, ao dispor sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), limitava-se a prever sua existência e a determinar que fosse regulamentado por decreto, conforme estabelecido no artigo 15, §3º, sem detalhar aspectos operacionais como a gestão de quantitativos ao longo da vigência da ata (Brasil, 1993).

Em cumprimento a essa previsão legal, a Administração Pública Federal editou sucessivos regulamentos: Decreto nº 2.743/1998, Decreto nº 3.931/2001 e, por fim, o Decreto nº 7.892/2013. Todos esses normativos delinearão os procedimentos para formação, gestão e execução das atas de registro de preços. Contudo, nenhum deles, até o último, disciplinou de forma expressa a possibilidade de renovação ou ampliação de quantitativos após a celebração da ata, salvo as previsões relativas às adesões por órgãos não participantes, dentro de limites previamente estabelecidos no edital (Brasil, 2001; Brasil, 2013).

O marco mais restritivo sobre a matéria surgiu com o Decreto nº 7.892/2013, cujo artigo 12, §1º, trouxe a seguinte redação: “§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993” (Brasil, 1993).

Sob a ótica hermenêutica, a interpretação sistemática do referido dispositivo conduz à conclusão de que a vedação imposta é absoluta quanto a qualquer acréscimo nos quantitativos previamente registrados, incluindo o tradicional limite de 25% de alteração contratual previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/1993. A finalidade dessa norma é assegurar segurança jurídica e previsibilidade ao planejamento das aquisições públicas, protegendo o procedimento licitatório contra alterações supervenientes que possam desfigurar os parâmetros originalmente licitados (Brasil, 1993).

É importante destacar que tal vedação se refere exclusivamente aos quantitativos, não afetando a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da ata, desde que observado o limite máximo de 12 meses, conforme estabelecido no caput do próprio artigo 12 do referido decreto.

Diante desse cenário, constata-se que o regime jurídico instituído pelo Decreto nº 7.892/2013 consolidou uma interpretação estritamente restritiva quanto à possibilidade de acréscimos nos quantitativos constantes das atas de registro de preços, vedando qualquer modificação nesse aspecto — inclusive aquelas que, em regra, seriam admitidas com base no art. 65 da Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993).

4.2 O artigo 84 da Lei nº 14.133/2021 e a limitação à prorrogação do prazo

A atuação da Administração Pública brasileira está rigidamente condicionada ao princípio da legalidade, expressamente previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Tal princípio estabelece que toda atividade administrativa deve estar respaldada em autorização

legal prévia e específica. Diferentemente dos particulares — que podem realizar tudo aquilo que não é expressamente vedado pela legislação — a Administração Pública somente pode agir dentro dos limites do que a norma jurídica permite (Di pietro, 2022).

A doutrina, de modo geral, distingue a legalidade aplicada aos administrados daquela aplicável à Administração. Enquanto os cidadãos gozam de uma liberdade jurídica ampla, sujeita apenas a restrições legais, os agentes públicos estão subordinados ao princípio da estrita legalidade, que exige autorização normativa explícita para qualquer atuação. Como afirma Bandeira de Mello (2016, p. 113), “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; o administrado, tudo o que a lei não proíbe”.

Essa distinção é essencial para a compreensão da rigidez interpretativa que se impõe em temas como a vigência e a execução das Atas de Registro de Preços. No contexto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), essa limitação da atividade administrativa revela-se com clareza ao se analisar o teor do artigo 84, que disciplina a prorrogação das atas. O referido dispositivo estabelece, de forma objetiva e direta: “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” (Brasil, 2021).

Percebe-se que o legislador adotou linguagem clara e taxativa, delimitando o tema da prorrogação unicamente ao prazo de vigência da ata, sem fazer qualquer menção à possibilidade de renovação dos quantitativos inicialmente registrados. A ausência de previsão expressa sobre a recomposição de quantidades indica uma opção legislativa consciente, fundamentada nos princípios do planejamento e da economicidade, também positivados na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

O Decreto nº 11.462/2023, que regulamenta os artigos 82 a 86 da nova lei, manteve a mesma lógica restritiva, ao praticamente reproduzir o texto do artigo 84 em seu artigo 22, sem acrescentar qualquer previsão sobre renovação de quantitativos. Segundo o decreto 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” (Brasil, 2023).

Adicionalmente, o artigo 23 do mesmo Decreto reforça de maneira expressa a vedação de acréscimos nas quantidades fixadas na ata, ao dispor de forma categórica: “Fica vedado efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços” (Brasil, 2023).

Essa proibição normativa tem como finalidade preservar a previsibilidade e a segurança jurídica nas contratações públicas, impedindo que a Administração Pública modifique

unilateralmente as condições previamente estabelecidas, sem a devida observância do processo licitatório regular.

Ao interpretar o artigo 84 da Lei nº 14.133/2021, torna-se imprescindível considerar os limites que a hermenêutica jurídica impõe ao intérprete da norma. Nesse sentido, Carlos Maximiliano (1957, p. 23) afirma que interpretar consiste em “explicar, esclarecer, dar o significado do vocábulo, mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão” (Brasil, 2021).

Isso evidencia que a função do intérprete jurídico vai além da mera leitura do texto legal, exigindo uma análise aprofundada e sistemática de seu conteúdo e contexto. A interpretação literal — também chamada de gramatical — assume papel central nos casos em que a norma apresenta redação clara e objetiva, como se observa no caput do artigo 84 da Lei nº 14.133/2021. Nesses casos, aplica-se a regra hermenêutica consagrada pela máxima *in claris cessat interpretatio*, segundo a qual, diante de texto claro, cessa a necessidade de interpretação (Brasil, 2021).

Conforme destaca Miguel Reale (1984, p. 285), “o ponto de partida de toda interpretação é o texto da lei; aliás, não só o ponto de partida, mas, por igual, o limite da busca do espírito”. Essa afirmação reforça que, quando a norma se apresenta de forma inequívoca, cabe à Administração Pública ater-se rigorosamente ao que nela está disposto, sendo vedadas interpretações extensivas que extrapolem seu conteúdo literal.

No âmbito da interpretação sistemática, a doutrina orienta que cada dispositivo legal deve ser compreendido dentro do conjunto normativo ao qual pertence, de forma a preservar a unidade e coerência do ordenamento jurídico. José de Oliveira Ascensão (1978, p. 311) ressalta que a interpretação sistemática visa estabelecer conexões entre normas, garantindo a integridade do sistema jurídico.

À luz dessa perspectiva, considerando que o artigo 23 do Decreto nº 11.462/2023 também veda expressamente o acréscimo de quantitativos nas Atas de Registro de Preços, conclui-se que tanto a norma legal quanto seu regulamento caminham na mesma direção, reforçando a limitação imposta pelo artigo 84 (Brasil, 2023).

A interpretação teleológica orienta o intérprete jurídico na busca pela finalidade da norma. No caso específico da Ata de Registro de Preços, a intenção do legislador, ao limitar a prorrogação unicamente ao aspecto temporal e proibir acréscimos nos quantitativos, vincula-se diretamente aos princípios do planejamento e da previsibilidade nas contratações públicas. Como destaca Reale (1986), o Direito é um fenômeno histórico-cultural, no qual os fatos humanos adquirem significado normativo mediante determinados valores, entre os quais se

destacam a transparência e a segurança jurídica.

Sob a perspectiva da interpretação histórica, é relevante notar que o legislador da nova Lei de Licitações procurou solucionar controvérsias anteriores sobre a possibilidade de renovação dos quantitativos em atas prorrogadas, adotando uma redação objetiva no artigo 84. Conforme afirma Jorge Lobo (2019), o intérprete jurídico deve examinar o texto em si mesmo, atentando ao seu significado literal, comparando-o com outros dispositivos dentro da mesma legislação e com normas de diferentes diplomas legais. Essa abordagem reforça o entendimento de que houve uma clara opção legislativa por não permitir a renovação dos quantitativos, decisão posteriormente reiterada pelo decreto regulamentador.

Na dimensão axiológica, o intérprete precisa considerar os valores constitucionais envolvidos, tais como legalidade, segurança jurídica e isonomia. Luiz Fernando Coelho (1981) enfatiza que a interpretação jurídica deve ser metadogmática, ou seja, crítica e voltada à concretização dos valores constitucionais. Nesse contexto, ampliar o alcance interpretativo do artigo 84 para autorizar algo não expressamente previsto em lei poderia acarretar uma violação ao princípio da separação dos poderes.

Além disso, a doutrina esclarece que, mesmo em um ordenamento jurídico aberto e dinâmico, conforme sustenta Canaris (1996), não cabe ao intérprete inovar, criando direitos ou obrigações sem fundamento legal explícito. Na hipótese específica da prorrogação das atas de registro de preços, a ausência de previsão normativa quanto à possibilidade de renovação dos quantitativos impõe limites claros à interpretação jurídica.

Ao analisar o tema sob a ótica da escola dogmática, verifica-se que o método racional-dedutivo se mostra o mais adequado para interpretar o artigo 84 da Lei nº 14.133/2021. Conforme observa Luiz Fernando Coelho (1981), a orientação dogmática decorre da concepção tradicional de que o Direito está integralmente contido nas leis, de modo que a função do intérprete consiste, essencialmente, em adequar o fato à norma por meio do processo lógico da subsunção. Essa abordagem reforça a obrigatoriedade de observância estrita ao texto legal, afastando interpretações que extrapolem indevidamente os seus limites.

Adicionalmente, é relevante destacar que a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu artigo 5º, estabelece que a interpretação jurídica deve considerar o texto, o contexto e a finalidade da norma. Contudo, tal diretriz não autoriza o intérprete a ultrapassar os limites da literalidade quando o texto legal for claro, como ocorre com o artigo 84 da nova Lei de Licitações. Carlos Maximiliano (1957) adverte que o trabalho interpretativo, embora possua natureza construtiva e axiológica, deve respeitar os limites

impostos pela própria lei.

Diante desse panorama, a leitura literal e isolada do artigo 84 conduz à conclusão de que a única hipótese de extensão válida da Ata de Registro de Preços seria a prorrogação de seu prazo de vigência, por mais um ano, desde que demonstrada a vantajosidade da contratação. O texto legal, ao não prever expressamente a possibilidade de renovação dos quantitativos, parece restringir tal prorrogação exclusivamente ao aspecto temporal.

Assim, apenas nos casos em que a ata estiver em vigor e ainda houver saldo remanescente de quantitativos é que os itens não contratados poderão ser executados, desde que respeitado o prazo prorrogado, não sendo admitidos quaisquer acréscimos. Qualquer interpretação em sentido diverso implicaria violação ao princípio da legalidade, conforme delineado nos dispositivos constitucionais e legais anteriormente analisados.

Essa leitura representa uma primeira conclusão intermediária, construída com base na premissa normativa presente no próprio texto legal e em seus regulamentos, a qual indica vedação à renovação de quantitativos. Todavia, como será demonstrado nas seções seguintes, a análise de pareceres e enunciados institucionais aponta para uma possível superação dessa interpretação restritiva. Esse cenário conduz, inevitavelmente, à reflexão sobre um dos princípios estruturantes da nova Lei de Licitações: o planejamento.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) consagrou o princípio do planejamento como um dos alicerces fundamentais do processo licitatório, promovendo uma necessária ruptura com a cultura de improviso que historicamente marcou as contratações públicas no Brasil. Conforme destaca Carvalho Filho (2022, p. 760), *in verbis*: “planejar é o oposto de improvisar, porque o improviso quase sempre redundando em fracasso quanto à conquista de metas, ao passo que o planejamento atua de forma prospectiva, com visão sobre o futuro e dentro da maior exatidão possível”.

Essa mudança de paradigma visa justamente fortalecer a eficiência administrativa, prevenindo riscos e desperdícios com a adoção de medidas preventivas, racionais e orientadas por resultados.

No contexto específico das Atas de Registro de Preços, a gestão eficiente dos quantitativos registrados deve observar, de forma rigorosa, o princípio do planejamento. A renovação de quantidades além daquelas originalmente previstas, se não for precedida de estudo técnico adequado, pode comprometer a vantajosidade da contratação — princípio consagrado no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Esse dispositivo estabelece que o processo licitatório tem como objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais

vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021).

Entretanto, é necessário distinguir a vedação ao imprevisto de uma proibição absoluta quanto à adequação dos quantitativos durante a vigência da ata. A doutrina de Justen Filho (2021) esclarece que o princípio do planejamento impõe à Administração o dever de previsão futura, inclusive no tocante a aspectos não diretamente relacionados à atuação administrativa, compreendendo uma pluralidade de ações desenvolvidas de modo organizado e sistêmico. Nessa perspectiva, uma eventual reavaliação dos quantitativos pode ser juridicamente admissível, desde que motivada por estudo técnico que comprove a sua vantajosidade e a efetiva necessidade administrativa.

Complementando esse entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) ressalta que não se pode falar de eficácia, num sentido de efetividade, sem planejamento. Segundo a autora, a ausência de planejamento compromete não apenas os resultados da licitação, mas também todo o ciclo de execução contratual, tornando indispensável que qualquer alteração quantitativa seja precedida por diagnóstico preciso da realidade administrativa.

Dessa forma, a análise da possibilidade de renovação de quantitativos em atas de registro de preços deve estar firmemente ancorada em uma lógica de planejamento estruturado, validada tecnicamente e devidamente justificada. Desde que atendidos esses requisitos — com demonstração clara da vantajosidade, em conformidade com o art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 —, a medida não apenas respeita o princípio do planejamento, como pode se configurar como uma solução estratégica alinhada à moderna gestão pública, pautada pela eficiência, efetividade e racionalização dos recursos disponíveis.

4.3 A interpretação ampliativa do CJF: Análise crítica do Enunciado N° 42

Para a análise do Enunciado nº 42, procedeu-se ao exame documental do material produzido pela Justiça Federal durante o 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, realizado pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). O objetivo da análise foi identificar os fundamentos jurídicos e hermenêuticos que justificam uma interpretação ampliativa da norma, particularmente no tocante à prorrogação das atas de registro de preços e à possibilidade de renovação dos quantitativos registrados.

Segundo o Enunciado nº 42, aprovado no 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, é admissível a renovação das quantidades registradas nas atas de registro de preços, desde que observadas as condições previstas no artigo 84 da Lei nº 14.133/2021. Para tanto, o tema deve ser abordado ainda na fase de planejamento da contratação e constar expressamente no ato convocatório (Conselho da Justiça Federal, 2023; Brasil, 2021).

Essa manifestação do CJF revela uma opção interpretativa com forte conteúdo hermenêutico, ampliando o entendimento tradicional sobre os limites da prorrogação das atas de registro de preços. Sob a ótica da hermenêutica jurídica, a interpretação conferida pelo Enunciado nº 42 adota uma leitura finalística da norma, voltada à concretização do princípio da eficiência (art. 11 da Lei nº 14.133/2021) e à observância do dever de planejamento (Conselho da Justiça Federal, 2023; Brasil, 2021).

Ao condicionar a renovação dos quantitativos à sua previsão prévia no ato convocatório e ao adequado tratamento na fase de planejamento, o enunciado reforça a necessidade de conexão entre a demanda futura e os instrumentos de gestão da contratação pública. Trata-se, assim, de uma interpretação sistemática, que articula o artigo 84 da nova Lei com os demais dispositivos legais que impõem a vantajosidade e a previsibilidade administrativa como requisitos essenciais das contratações públicas (Conselho da Justiça Federal, 2023; Brasil, 2021).

Sob uma perspectiva crítica, a orientação do CJF contribui positivamente para a consolidação de boas práticas na Administração Pública, ao evitar decisões improvisadas e reforçar a importância do estudo prévio de viabilidade. A possibilidade de renovação de quantitativos, quando expressamente prevista no ato convocatório e justificada tecnicamente no planejamento, permite à Administração, diante de situações excepcionais e devidamente motivadas, atender ao interesse público sem violar o princípio da vantajosidade (Conselho da Justiça Federal, 2023; Brasil, 2021).

Dessa forma, a análise documental conduz a uma conclusão intermediária: o Enunciado nº 42 reconhece a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados nas atas, desde que observadas as condicionantes legais, especialmente a previsão editalícia e a fundamentação no planejamento prévio (Conselho da Justiça Federal, 2023).

4.4 O entendimento institucional da Advocacia-Geral da União: Análise crítica do Parecer N° 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU

O Parecer n° 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU foi analisado documentalmente com foco na identificação das razões jurídicas que fundamentaram a tese da 'prorrogação ampliativa', destacando os dispositivos legais e princípios administrativos que a AGU utilizou para sustentar sua posição e foi elaborado pela Consultoria-Geral da União, em resposta à consulta formulada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

A demanda surgiu no contexto da gestão de Atas de Registro de Preços (ARPs) destinadas à aquisição de cestas de alimentos para atendimento emergencial a populações vulneráveis, especialmente diante de eventos climáticos críticos, como enchentes e secas. O órgão técnico questionou se, em caso de prorrogação da vigência das atas, seria juridicamente possível também renovar os quantitativos inicialmente registrados.

No exame da questão, a AGU introduziu o conceito de "prorrogação ampliativa", que consiste na prorrogação do prazo de vigência da ata acompanhada da possibilidade de renovação integral dos quantitativos originalmente registrados. Conforme destacado no parecer, essa interpretação decorre da leitura sistemática do art. 84 da Lei n° 14.133/2021 e dos arts. 22 e 23 do Decreto n° 11.462/2023, considerando, ainda, princípios como o da vantajosidade e o da eficiência administrativa. Em trecho que merece citação direta, o parecer esclarece: Em outras palavras, permitiu estabelecer para o segundo ano igual quantitativo estabelecido para o primeiro ano. Logo, na presente situação concreta, a prorrogação das atas permitirá a aquisição, no ano seguinte, do quantitativo duplicado (AGU, 2024, p. 4).

Além disso, o parecer elenca os requisitos objetivos para que tal renovação seja juridicamente válida: (a) comprovação da vantajosidade do preço, em conformidade com o art. 84 da Lei n° 14.133/2021; (b) previsão expressa no edital e na ata de registro de preços; (c) tratamento prévio do tema na fase de planejamento da contratação; e (d) realização da prorrogação dentro do prazo de vigência da ata, não sendo possível sua formalização extemporânea

Do ponto de vista hermenêutico, a interpretação adotada pela AGU adota uma abordagem teleológica e sistêmica. Busca-se evitar soluções casuísticas e garantir a coerência com os princípios estruturantes da nova Lei de Licitações, especialmente o princípio da

vantajosidade, que exige a adoção da solução mais eficiente e econômica para a Administração Pública. A análise crítica evidencia que a solução proposta favorece a continuidade do atendimento de políticas públicas essenciais, desde que a renovação dos quantitativos seja resultado de prévio planejamento, com estudos técnicos de viabilidade e demonstração inequívoca de que a medida representa a alternativa mais vantajosa sob os aspectos jurídico, técnico e econômico.

Essa análise documental permite, como conclusão intermediária, reconhecer que a AGU valida a renovação de quantitativos com base em uma leitura sistemática e teleológica da Lei nº 14.133/2021, desde que observados os requisitos legais de vantajosidade, planejamento e previsão editalícia (Brasil, 2021).

4.5 Análise do conflito hermenêutico: literalidade *versus* interpretação sistemática

Embora, à primeira vista, a redação do art. 84 da Lei nº 14.133/2021 possa sugerir uma interpretação literal restritiva — limitando a prorrogação da ata de registro de preços apenas à extensão de prazo —, uma análise sistemática e teleológica do ordenamento jurídico revela que não há propriamente um conflito hermenêutico, mas sim uma lacuna normativa que deve ser suprida com base nos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis. Conforme ensina Carlos Maximiliano, "interpretar é explicar, esclarecer, dar o significado do vocábulo, mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão" (Maximiliano, 1957, p. 23), sendo imprescindível analisar o texto legal em consonância com o seu contexto e finalidade, conforme orienta o art. 5º da LINDB.

O presente conflito hermenêutico resulta, portanto, da contraposição entre as premissas normativas derivadas da leitura literal dos dispositivos legais e regulamentares, e os entendimentos institucionais extraídos da análise documental dos atos da AGU e do CJF, que adotam uma perspectiva ampliativa com base em princípios constitucionais e administrativos.

A partir da hermenêutica sistemática, a solução interpretativa deve buscar a coerência interna do ordenamento jurídico e a efetividade das políticas públicas, especialmente quando envolvem ações emergenciais, como foi o caso da consulta formulada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, objeto do Parecer nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU.

A simples prorrogação do prazo, sem a renovação dos quantitativos, geraria uma incongruência prática, esvaziando a finalidade da prorrogação prevista em lei. Nesse sentido, como destaca o parecer, “não haveria sentido permitir a prorrogação da vigência da Ata por igual período de 1 (um) ano se o objetivo fosse exclusivamente permitir que a Administração utilizasse o saldo porventura existente” (AGU, 2024, p. 2).

Ao confrontar a literalidade com a teleologia, a interpretação que melhor atende aos princípios da vantajosidade, eficiência e segurança jurídica é aquela que permite a renovação dos quantitativos, desde que observados os requisitos objetivos definidos: previsão expressa no edital, comprovação da vantajosidade, planejamento prévio e realização da prorrogação dentro do prazo de vigência. Como destaca a doutrina hermenêutica, “a interpretação deve buscar o verdadeiro espírito da lei, de forma sistemática e orientada à finalidade social da norma” (Reale, 1986, p. 80). Trata-se de uma construção interpretativa que privilegia a concretização de direitos fundamentais e a efetividade da Administração Pública, respeitando-se os limites da legalidade, mas sem fetichizar a literalidade.

Diante desse cenário, a melhor interpretação jurídica é aquela que reconhece a possibilidade de renovação dos quantitativos nas prorrogações das atas, mesmo diante da aparente omissão legislativa sobre o tema. Tal posicionamento encontra respaldo técnico-jurídico tanto no Enunciado nº 42 do CJF quanto no Parecer nº 00453/2024 da AGU, que, juntos, fornecem diretrizes claras e seguras para a Administração. Em suma, a adoção da interpretação ampliativa atende ao princípio da vantajosidade, além de estar em harmonia com a lógica do sistema jurídico e os objetivos de política pública perseguidos pela norma.

Assim, as conclusões intermediárias alcançadas a partir da análise normativa, da interpretação doutrinária e do exame documental de pareceres e enunciados institucionais apontam para uma solução interpretativa que concilie a legalidade com a efetividade das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, estruturada com base em análise documental, hermenêutica sistemática e interpretação doutrinária, partiu de premissas normativas claras, avançou por conclusões intermediárias extraídas dos entendimentos institucionais, e culminou na construção de uma conclusão geral fundamentada na coerência jurídica e na eficiência administrativa.

Ao longo deste estudo, foi possível percorrer os aspectos conceituais, normativos e hermenêuticos que envolvem o Sistema de Registro de Preços (SRP) e, mais especificamente, a controvérsia acerca da possibilidade de renovação dos quantitativos nas Atas de Registro de Preços sob a égide da Lei nº 14.133/2021. A análise partiu de fundamentos constitucionais, passando pela competência legislativa da União, a estruturação legal do SRP, até o detalhamento do conflito interpretativo gerado pelo artigo 84 da nova Lei de Licitações (Brasil, 2021).

A investigação demonstrou que, embora a literalidade da lei pareça indicar a impossibilidade de renovação de quantitativos — ao tratar apenas da prorrogação de prazo —, uma interpretação sistemática, finalística e teleológica conduz à compreensão de que o ordenamento jurídico, em sua integridade, permite essa renovação, desde que observados critérios objetivos de vantajosidade, planejamento prévio e previsão editalícia.

Diante disso, conclui-se que não há propriamente um conflito hermenêutico insolúvel, mas sim uma lacuna normativa. Tal lacuna, diante dos princípios constitucionais da eficiência, do planejamento e da vantajosidade, pode e deve ser suprida pela aplicação de entendimentos institucionais como o Enunciado nº 42 do CJF e o Parecer nº 00453/2024 da AGU. Estes, aliás, oferecem segurança jurídica suficiente para a adoção da prorrogação ampliada, desde que obedecidos os requisitos previamente debatidos ao longo deste trabalho (Conselho da Justiça Federal, 2023; AGU, 2024).

A melhor interpretação jurídica, portanto, é aquela que concilia a estrita legalidade com a lógica sistemática da nova Lei de Licitações. Entender a prorrogação apenas como extensão de prazo, sem renovação dos quantitativos, contraria a própria finalidade do instituto, esvaziando sua efetividade e utilidade administrativa, como destacado pelo parecer da AGU.

Nesse sentido, propõem-se as seguintes propostas normativas e administrativas para aprimorar a aplicação dessa ferramenta:

- 1. Previsão expressa nos editais e atas: As futuras licitações que utilizarem o Sistema

de Registro de Preços devem conter cláusulas claras e específicas sobre a possibilidade de renovação dos quantitativos no caso de prorrogação da vigência, vinculando a prática aos critérios da vantajosidade, do planejamento e da necessidade devidamente comprovada.

- 2. Observância de critérios objetivos: A aplicação da renovação dos quantitativos deve seguir rigorosamente os parâmetros estabelecidos pelo Parecer AGU nº 00453/2024 e pelo Enunciado nº 42 do CJF, exigindo: estudo técnico que comprove a vantajosidade, tratamento prévio na fase de planejamento e previsão explícita no ato convocatório.

- 3. Regulamentação infralegal específica: Recomenda-se, ainda, a edição de normativo próprio — seja por meio de decreto ou instrução normativa — que discipline a renovação de quantitativos nas Atas de Registro de Preços, estabelecendo procedimentos, controles e requisitos técnicos necessários para garantir segurança jurídica e uniformidade de aplicação entre os entes federativos.

Essa necessidade é corroborada pela doutrina especializada, conforme observa Heinen (2024), ao destacar que a nova lei geral de licitações apresenta características amplas, o que torna imprescindível sua regulamentação. Segundo o autor, embora a norma represente uma inflexão relevante no panorama cultural jurídico, sua plena efetividade depende da edição de regramentos complementares que organizem o sistema e solucionem os desafios enfrentados ao longo dos anos.

Essa regulamentação deve dispor não apenas sobre os critérios específicos para a renovação dos quantitativos, mas também sobre as etapas procedimentais para consulta à disponibilidade dos fornecedores e a formalização da prorrogação da ata, garantindo a observância dos princípios da legalidade, eficiência e segurança jurídica.

Em síntese, a conclusão do presente trabalho reforça a importância de que a Administração Pública atue com planejamento, fundamentação técnica e estrita observância aos princípios previstos na nova Lei de Licitações, sem perder de vista a finalidade pública que orienta todo o processo de contratação governamental. A futura regulamentação, aliada à adoção de boas práticas interpretativas, será essencial para consolidar a segurança jurídica e a eficiência nas contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços.

REFERÊNCIAS

AGU. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº 00453/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU**. Brasília: AGU, 2024.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O direito: introdução e teoria geral**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1978.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. **Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 1998.

BRASIL. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 2001.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jan. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

COELHO, Luiz Fernando. **Introdução à metodologia da ciência do direito**. 11. ed., Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1981.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciados Aprovados. **Enunciado 42**. Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federa. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes/2o-simposio-de-licitacoes-e-contratos-da-justica-federal. Acesso em 20 de jun. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2022.

FREIRE, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed., Curitiba: Juruá, 2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. 4. ed., Salvador: Juspodivm, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LOBO, Jorge. **Manual de interpretação das normas jurídicas**. 8. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 10. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1957.

MENDES, Marcus Vinicius Corrêa. **Registro de preços: teoria e prática**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2021. Disponível em: <https://www.rt.com.br/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia; CÂMARA, Luciana Bonumá. **Licitações e contratos administrativos: comentários à nova lei nº 14.133/2021**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

POZZO, José Anacleto Abduch Santos. **Licitações e contratos administrativos: comentários à Lei nº 14.133/2021**. 3. ed., Curitiba: Juruá, 2025.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 26. ed., São Paulo: Saraiva, 1984.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 1986.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 7. ed. Brasília: TCU, 2024.