



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Grupo de Trabalho - Adaptação de Procedimentos e Documentos da Administração Pública do DF (Lei n. 14.133/2021)

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 24/2022/2022 - PGDF/PGCONS/GT-LEI-14133/2021

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. CONTRATO DE SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. NOVA LEI DE LICITAÇÕES.

1. Viabilidade de formalização de termo aditivo para prorrogação, por mais 24 (vinte) meses, com reajuste dos valores. (Precedente da PGDF: Parecer Normativo nº 1030/2009 - PROCAD/PGDF).

I - RELATÓRIO

Através da ata nº 3/2021, o Presidente do Grupo de Trabalho instituído através da Portaria nº: 147/2021, publicada no Boletim Interno da Procuradoria nº 18, de 11 de maio de 2021, designou este Procurador para rever o Parecer Normativo nº 1030/2009 - PROCAD/PGDF, tendo em vista a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações - Lei 14.133/2021.

Com efeito, a referida Lei trouxe mudanças significativas na sistemática de duração e prorrogação dos contratos administrativos, sendo indispensável dar segurança jurídica à Administração Pública quanto aos novos prazos e procedimentos de prorrogação.

Portanto, o objetivo do presente Parecer é nortear a Administração Pública do Distrito Federal quanto à prorrogação dos contratos administrativos sob a égide da Lei 14.133/2021.

Esta é a breve síntese dos fatos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.I - DO PARECER REFERENCIAL

Segundo o artigo 132 da Constituição Federal de 1988: *"Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de*

provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas."

Na esteira do referido dispositivo constitucional, o artigo 111 da LODF assim dispõe:

Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

V - promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação do Distrito Federal;

VI - prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional.

A Exma. Sra. Procuradora-geral do Distrito Federal, no exercício da competência prevista no artigo 6º, IV, da LC 395/01, editou a Portaria nº 115/2020, que prevê a possibilidade de emissão de Parecer Referencial:

Art. 3º Para efeitos desta Portaria, considera-se:

IV – parecer referencial: manifestação proferida por Procurador e sujeita à aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral Adjunto ou do Procurador-Geral do Distrito Federal, que deve observar os pressupostos de fato e de direito previstos no Capítulo IV desta Portaria;

Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Parágrafo único. Também será admitida a elaboração, de ofício, de parecer referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos.

No caso dos autos, é sem dúvida alguma recomendável a edição de Parecer Referencial, considerando que a prorrogação de contratos administrativos é assunto de grande repercussão e que se repete diuturnamente no âmbito da Administração Pública.

II.II - DO PARECER NORMATIVO 1.030/2009-PROCAD/PGDF - APLICABILIDADE RELAÇÃO AOS CONTRATOS CELEBRADOS SOB A ÉGIDE DA ANTIGA DE LEI DE LICITAÇÃO

Importantíssimo lembrar que, embora a Lei 14.133/21 esteja vigente e seja plenamente aplicável, as Leis 8666/93, 10.520/02 e 12.462/11 ainda estão vigentes em sua maior parte e continuarão regendo os contratos administrativos celebrados com base em suas normas mesmo após as suas completas revogações. Assim dispõe a Nova Lei de Licitações:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 193. Revogam-se:

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Portanto, não é caso de revogação do Parecer Normativo nº 1.030/2009-PROCAD/PGDF, pois o referido Parecer continuará a servir de norte para as prorrogações dos contratos administrativos celebrados com fulcro nas normas citadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21.

Insista-se, para que não restem dúvidas, que, mesmo após a revogação das leis mencionadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21, as regras referentes às prorrogações dos contratos administrativos, desde que não celebrados com base na Nova Lei de Licitações, serão aquelas previstas nas Leis 8666/93, 10.520/2002 e 12.462/11, sendo um típico caso de ultra-atividade da norma.

Em hipótese alguma será possível aplicar as regras de prorrogação da Nova Lei de Licitações aos contratos celebrados sob a égide das leis mencionadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21 ou o contrário.

II.III - DO ARCABOUÇO NORMATIVO SOBRE A DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI 14.133/21 E DAS CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS

A Nova Lei de Licitações cuida da duração dos contratos administrativos nos artigos 105 a 114, *in verbis*:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem

como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. 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.

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas [alíneas "f" e "g" do inciso IV](#) e nos [incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei](#).

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

Art. 111. Na contratação que previr a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotar as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Art. 112. Os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem nem revogam os prazos contratuais previstos em lei especial.

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do [art. 107 desta Lei](#).

Art. 114. O contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

O artigo 105 não traz nenhuma novidade em relação à Lei 8666/93, embora consagre uma regra de ouro, que precisa ser necessariamente observada. Com efeito, as normas de Direito Financeiro impedem a assunção de obrigações financeiras pela Administração Pública sem que existam créditos orçamentários destinados ao pagamento daquela despesa. Caso o contrato ultrapasse o exercício financeiro, deverá haver previsão no Plano Plurianual.

Já o artigo 106 é uma grande inovação em relação à duração dos contratos administrativos. Na sistemática anterior, a regra era que a duração dos contratos ficaria adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, o que exigia da Administração Pública, nos contratos de prestação continuada, constantes renovações via celebrações de termos aditivos, limitando-se o prazo total a 60 meses (art. 57, II, da lei 8666/93) ou a 48 meses (art. 57, IV, da lei 8666/93). A Procuradoria-geral do Distrito Federal e o TCDF, porém, admitiam a celebração do contrato por prazo maior, mas desde que houvesse a devida justificativa técnica, como o aumento da competitividade ou a redução do preço da contratação.

Não obstante, a Lei 14.133/21 permitiu a celebração de contratos administrativos com prazo de até cinco anos para os casos de fornecimentos e serviços contínuos, desde que a Administração Pública ateste a vantajosidade da contratação plurianual e, a cada exercício financeiro, ateste a existência de créditos orçamentários e a vantagem na manutenção do contrato. Invertendo-se a lógica anterior, não será necessário assinar novos termos aditivos a cada novo ano contratual ou inserir novamente no processo todas as certidões que comprovem que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação, embora seja um dever da empresa manter estas condições durante todo o período da contratação. Em outras palavras, a Administração Pública pode e deve, a qualquer momento, verificar se a empresa mantém as condições de habilitação, mas não é necessário que isso seja feito a cada início de exercício de financeiro, embora possa decidir que este seja o momento ideal para a fiscalização.

Foi aberta a possibilidade de encerramento do contrato sem ônus para as partes, caso não existam créditos orçamentários suficientes para o exercício financeiro ou o gestor entenda que não é mais conveniente e oportuno seguir com aquele acordo de vontades, desde que notifique a empresa interessada ao menos dois meses antes do término do ajuste, que deverá coincidir com a data de aniversário do contrato (art. 106, §1º). Vale destacar, por fim, que não existe mais a diferença de tempo de duração do contrato que existia entre os incisos II e IV do artigo 57 da Lei 8666/93 (art. 106, §2º).

Outra importante novidade é a possibilidade de prorrogação dos contratos de prestação continuada por até 10 (dez) anos e não mais por até 60 meses, desde que observados os requisitos do

artigo 107.

A Nova Lei de Licitações também prevê a existência de contratos com prazos de até 10, 15 ou 35 anos, nos termos dos artigos 108, 110 e 114. Entendo que, nestes casos, não há necessidade de análise da vantajosidade da manutenção do contrato a cada novo exercício financeiro, pois a própria lei de licitações já permitiu, diante das peculiaridades destes contratos, a celebração destes ajustes por prazo bastante estendido, bastando, assim, a declaração de disponibilidade orçamentária a cada novo exercício financeiro. Vale lembrar que análise da vantajosidade exige árdua atuação da Administração Pública, com a realização de novas pesquisas de preços, análise de mercado, consulta a fornecedores, dentre outras verificações, o que parece ser contrário à finalidade destes contratos, que, por suas características, possuem prazo bastante alongado. Se assim não fosse, a Lei 14.133/21 não teria tratado destes contratos fora dos artigos 106 e 107 da referida Lei. Nada impede, porém, que a Administração Pública celebre os contratos por tempo inferior, com a possibilidade de prorrogá-los até o prazo máximo previsto nestes dispositivos legais, caso em que não será possível afastar a análise da vantajosidade no momento da prorrogação.

O artigo 109 trouxe a possibilidade de celebração de contrato administrativo por prazo indeterminado, nos casos em que a Administração é usuária de serviço público exercido na forma de monopólio. Neste caso, não é necessária a demonstração da vantajosidade a cada novo exercício financeiro, em virtude da situação de monopólio, bastando a indispensável previsão de existência de crédito orçamentário.

O artigo 111 positivou o entendimento, já consagrado na doutrina administrativista e nos órgãos de controle, no sentido da possibilidade de prorrogação dos contratos de escopo, sem prejuízo de aplicação das sanções cabíveis em caso de culpa da empresa contratada pelo atraso. Espancando qualquer dúvida, o dispositivo legal deixou expresso que a prorrogação será automática, afastando-se, em consequência, a necessidade de celebração de termo aditivo.

Já o artigo 113 cuidou de uma situação especial, qual seja, os casos em que a Administração Pública contrata não apenas o fornecimento ou a entrega de uma obra, mas também o serviço de operação e manutenção. Neste caso, após a entrega, inicia-se o prazo de operação e manutenção, limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do [art. 107 da Lei 14.133/21](#).

Em contrapartida à ampliação dos prazos de duração dos contratos pela Nova Lei de Licitações, **não há mais a previsão de prorrogação excepcional do contrato (Art. 57, §4º, da Lei 8666/93).**

Feitas estas considerações, é preciso apontar os requisitos que devem ser observados pela Administração Pública no tocante à manutenção ou prorrogação dos contratos celebrados sob a égide da Lei 14.133/21.

II.IV - DO CONTRATOS DE SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTÍNUOS COM VIGÊ DE CINCO ANOS

Nos termos do artigo 106 da Nova Lei de Licitações, nos contratos celebrados por período de cinco anos, a cada novo exercício financeiro é preciso demonstrar:

- a-) a existência de crédito orçamentário;
- b-) a vantajosidade na manutenção do contrato.

Contudo, não há necessidade de celebrar novos termos aditivos ou elaborar termos de apostilamentos a cada novo exercício financeiro.

II.V - DOS REQUISITOS PARA A PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇO FORNECIMENTOS CONTÍNUOS COM PRAZO INFERIOR A CINCO ANOS OU APÓS CINCO ANOS DE VIGÊNCIA ATÉ O LIMITE DE 10 ANOS

Em caso de prorrogação dos contratos de serviço fornecimento contínuos, sejam aqueles celebrados por período inferior a cinco anos, seja a prorrogação prevista no artigo 107 da Lei de Licitações, deve a Administração Pública verificar os seguintes requisitos:

- a-) Se o contrato ainda está vigente, pois não é possível prorrogar contrato já extinto;
- b-) Previsão no Edital e/ou no contrato da possibilidade de prorrogação;
- c-) Se a prorrogação não irá extrapolar o prazo máximo previsto na Lei para a vigência do contrato;
- d-) Análise técnica sobre a vantajosidade da prorrogação em confronto com a deflagração de novo processo licitatório;
- e-) Existência de crédito orçamentário e, se a prorrogação for por período superior ao exercício financeiro, de previsão no plano plurianual;
- f-) Interesse da empresa contratada na prorrogação;
- g-) Verificação se a empresa mantém as condições iniciais de habilitação;
- h-) Autorização da autoridade competente para a prorrogação do contrato;

A vantajosidade na manutenção do contrato é matéria de índole técnica e deve levar em consideração dois pontos fundamentais: primeiro, se o serviço ou o fornecimento está sendo prestado de forma adequada; segundo, se os valores praticados estão de acordo com os valores praticados pelo mercado, já considerando, inclusive, eventuais reajustes contratuais. Entendo, ainda, que outros fatores podem ser considerados, como a garantia, a padronização, os riscos econômicos e jurídicos de uma nova licitação, dentre outros. Esta análise, repita-se, é técnica, e deve constar expressamente no processo.

II.VI - DOS CONTRATOS MENCIONADOS NOS ARTIGOS 108 A 111, 113 e 114 DA LEI Nº 14.133/21

Como foi dito acima, sempre que o contrato extrapolar o exercício financeiro, é preciso que a Administração Pública deixe consignado no processo a cada novo exercício financeiro: a-) a previsão da despesa no plano plurianual; b-) a disponibilidade de crédito orçamentário.

Nestes casos, não é necessária a demonstração de vantajosidade do contrato a cada novo exercício financeiro. Todavia, se o contrato for celebrado por prazo inferior ao prazo máximo previsto nas referidas normas e, posteriormente, a Administração Pública optar por prorrogá-los, devem ser observados os requisitos apontados no tópico anterior.

A rigor, mesmo que não seja necessário demonstrar a vantajosidade a cada novo exercício financeiro, está dentro do poder de autotutela da Administração Pública e do respeito ao princípio da eficiência acompanhar e fiscalizar constantemente os seus contratos, inclusive para fins de verificação se ainda é conveniente e oportuno manter os ajustes. Esta análise, porém, não precisa ser feita necessariamente no início do exercício financeiro.

III - DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino no sentido de orientar a Administração Pública quanto aos prazos de duração dos contratos administrativos e requisitos para suas prorrogações, sob a égide da Lei 14.133/21, nos termos acima expostos. Atendidos os requisitos deste Parecer, não é necessário encaminhar os autos à Procuradoria-geral do Distrito Federal, salvo dúvida jurídica específica.

À douta consideração superior.

Gustavo Geraldo Pereira Machado

Procurador do Distrito Federal

PGCONS/PGDF



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO GERALDO PEREIRA MACHADO - Matr.0171649-2, Membro do Grupo de Trabalho**, em 12/02/2022, às 20:54, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=78258280)
verificador= **78258280** código CRC= **0BE56944**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00020615/2021-11

Doc. SEI/GDF 78258280



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00020-00020615/2021-11
MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 24/2022 - PGCONS/P aprovado pelo ilustre
Procurador do Distrito Federal Gustavo Geraldo Pereira Machado.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

DANUZA M. RAMOS
Procurador-Chefe em substituição

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica.

Expeça-se Circular aos órgãos, autarquias e fundações do Distrito Federal, para conhecimento.

Restituam-se os autos ao Exmo. Presidente do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147/2021, para conhecimento e providências.

SARAH GUIMARÃES DE MATOS
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 24/02/2022, às 12:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.0174801-7, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 10/03/2022, às 17:16, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=80252051)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=80252051)
verificador= **80252051** código CRC= **98BC367C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00020615/2021-11

Doc. SEI/GDF 80252051