



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 47/2023 - PGDF/PGCONS

DIREITO ADMINISTRATIVO.  
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DURAÇÃO E  
PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS DE  
SERVIÇOS E FORNECIMENTOS CONTÍNUOS.  
PARECER REFERENCIAL. LEI N. 14.133/2021.  
DECRETO DISTRITAL N. 44.330/2023.

## 1 RELATÓRIO

A douta Chefia da Procuradoria Consultiva desta PGDF solicita a revisão do Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS, tendo em vista a superveniente publicação do Decreto Distrital n. 44.330/2023, que regulamenta, em âmbito local, a nova lei nacional de licitações e contratos administrativos (Lei n. 14.133/2021).

O mencionado parecer referencial trata da prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos. A análise jurídica de tais prorrogações, de fato, representa uma demanda altíssima da Administração Pública distrital e suas diretrizes essenciais são perfeitamente padronizáveis. Tudo a recomendar a emissão de uma parecer referencial, o qual, por evitar repetição desnecessária de esforços, significa economia de tempo, dinheiro e material humano. A padronização é um rosto inconfundível do princípio constitucional da eficiência administrativa (CF-88, art. 37, *caput*).

Em síntese, o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 O 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.

Consoante sublinhado acima, a prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos reclama a edição de um parecer referencial, considerando ser tema que se repete diuturnamente no âmbito da Administração Pública e cujas diretrizes jurídicas principais são perfeitamente padronizáveis.

## **2.2 Delimitação do âmbito de aplicação deste parecer referencial**

O Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS teceu considerações sobre modalidades de contratos específicos previstos nos artigos 108, 109, 110, 111, 113 e 114 da Lei n. 14.133/2021, de seguintes teores:

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, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

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.

Na avaliação deste procurador, *no momento*, não é recomendável este parecer referencial abarcar os contratos relacionados aos artigos acima transcritos. Nalguns casos, porque as novidades da Lei n. 14.133/2021 reclamam ainda alguma decantação jurídica, noutros, porque o assunto pede a elaboração de parecer referencial específico, evitando, assim, dispersão temática e orientações conflitantes. Nesse último sentido, destaca-se a existência de parecer referencial desta PGDF para a contratação de serviços de energia elétrica já com esteio na Lei n. 14.133/2021 (Parecer n. 33/2022 - PGDF/PGCONS), modalidade contratual que se enquadra no art. 109 transcrito.

Em resumo, pois: este opinativo restringe-se aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos a que aludem os artigos 106 e 107 da Lei n. 14.133/2021. Acresça-se, por oportuno, que o opinativo não orienta apenas sobre os procedimentos a serem adotados para a *prorrogação* dos aludidos contratos, mas também para sua *continuidade*, na hipótese de possuírem vigência plurianual.

### **2.3 O Parecer Normativo 1.030/2009-PROCAD/PGDF. Aplicabilidade em relação aos contratos celebrados sob a égide da antiga lei de licitação**

As Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02 e n. 12.462/11 continuarão regendo os contratos administrativos celebrados com base em suas normas mesmo após suas completas revogações. Esse ponto foi expressamente tratado na Lei n. 14.133/2021:

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.

Desse modo, e consoante bem havia sublinhado o Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS, não é, a rigor, ao menos por enquanto, caso de revogação do Parecer Normativo n. 1.030/2009-PROCAD/PGDF, o qual continuará a servir de norte para as prorrogações dos contratos administrativos celebrados com fulcro nas leis citadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21.

Insista-se, para não restar dúvidas: as prorrogações de contratos administrativos celebrados à luz das Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02 e n. 12.462/11 serão por estes diplomas regidos. Trata-se de um típico caso de ultra-atividade da norma. Em hipótese alguma será possível aplicar as regras de prorrogação da nova lei de licitações e contratos administrativos aos contratos celebrados sob a égide das leis mencionadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21.

## **2.4 O arcabouço normativo sobre a duração e prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática**

Sobre a duração e a prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, assim dispõe a Lei n. 14.133/2021:

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

A primeira regra do art. 105 é que a duração dos contratos "*será a prevista no edital*". Há uma espécie de delegação ao administrador público, medida, diga-se, acertada, por ser esse ator institucional quem dispõe das informações necessárias para estipular o prazo mais adequado à satisfação do interesse público. Por isso mesmo, a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu nem prazo "mínimo" nem prazo "médio" de duração dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos. Fixou prazos máximos, conforme se verá na sequência, mas ainda nesse ponto concedeu maior discricionariedade ao gestor público ao permitir prazos de vigência mais dilatados comparativamente à Lei n. 8.666/93.

Na parte final do *caput* do art. 105 foram estabelecidas duas regras. Primeira: no momento da contratação e a cada exercício financeiro, deverá haver prova da existência de "*disponibilidade de créditos orçamentários*". Assim, não pode a Administração seguir com o contrato se não dispuser de créditos orçamentários suficientes para cobrir a despesa. Segunda: quando a contratação ultrapassar um exercício financeiro, a despesa deverá ser estar prevista no plano plurianual. O que a lei pretendeu com essas duas regras? Assegurar que a despesa esteja inserida no planejamento da Administração de curto, médio e longo prazo. A lei quer uma Administração responsável com seus gastos e com seu planejamento.

Na sequência, a partir do art. 106, começam as novidades propriamente ditas da Lei n. 14.133/2021 quanto à vigência dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Diferentemente do que fazia a Lei n. 8.666/93, a Lei n. 14.133/2021 *expressamente* autoriza que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos tenham prazo inicial de vigência de "*até 5 (anos)*". O objetivo foi evitar o desperdício de tempo, dinheiro e força de trabalho com a formalização de prorrogações ano a ano, como acontecia no regime legal anterior.

Esse prazo inicial de até 5 (anos), por força do §2º do art. 106, aplica-se ao "*aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática*". Essa equivalência faz sentido porque o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática possuem uma notória natureza contínua. Até onde se consegue enxergar, não seria equivocado considerá-los uma peculiar espécie do gênero serviços.

Os incisos do art. 106 fixaram uma especial rotina e disciplina para os contratos de serviços e fornecimentos contínuos (e, por força do §2º, também para os contratos de aluguel de equipamentos ou de utilização de programas de informática) cuja vigência inicial fosse desde logo superior a um ano.

Assim, o inciso I disse que "*a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual*". Significa que, durante a *fase interna* da licitação ou da contratação, deverá restar devidamente demonstrado, pela autoridade competente, ser economicamente vantajoso celebrar contrato com prazo de vigência superior a um ano. Entende-se que, se o órgão ou entidade resolver manter a sistemática tradicional que já havia na Lei n. 8.666/93, de contratos com vigência inicial de 01 (um) ano de duração, não é necessária essa demonstração. Por que essa leitura? Porque, nessa hipótese, a vantagem econômica já será aferida na licitação ou na fase interna da contratação direta e, passado um ano, será aferida novamente por ocasião da prorrogação contratual. O atesto requerido pelo inciso I do art. 106, portanto, somente se aplica para contratações plurianuais.

Firmado contrato plurianual, requer o inciso II três procedimentos: a) no início da contratação, o atesto da "*existência de créditos orçamentários vinculados à contratação*"; b) no início de cada exercício financeiro, o atesto da "*existência de créditos orçamentários vinculados à contratação*"; c) no início de cada exercício financeiro, o atesto da "*vantagem em sua manutenção*".

Em suma, com os contratos plurianuais restou dispensada a formalização de prorrogações anuais, mas, no lugar disso, exigiu-se do gestor público a verificação, a cada início de exercício financeiro, da existência de dinheiro para pagar a despesa e de vantagem na continuidade da prestação. De fato, não

faria sentido obrigar a Administração a seguir com um contrato se não mais dispusesse de recursos para custeá-lo ou de interesse na prestação.

O inciso III é uma consequência do anterior. Diz ele que, se o órgão ou entidade contratante não "*dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade*" ou "*entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem*", a Administração pode "*extinguir o contrato, sem ônus*". Resta claro, a decisão pela extinção do contrato não pode ser arbitrária, um capricho do gestor, mas ao contrário, deve ser lastreada em um motivo. Consequentemente, deve ser fundamentada. Essa obrigação legal de fundamentar reflete respeito com o contratante privado, afinal de contas, um colaborador do Poder Público. A postura de respeito exigida da Administração é completada pelo §1º dos art. 106, pelas duas regras nele previstas: a) a extinção "*ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato*"; b) a extinção "*não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data*".

É preciso reconhecer que a redação do §1º ressoa-se do predicado da coerência. Na primeira parte, diz: a extinção "*ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato*". Quer dizer, assinado um contrato no dia "X" do mês "Y" de determinado ano, acaso a Administração, em qualquer ano de vigência do contrato, resolva pela sua extinção, essa apenas se consumará no próximo dia "X" do mês "Y". Na segunda parte, diz: a extinção "*não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses*", contado da data de aniversário do contrato. Ora, se a consumação da extinção apenas pode ocorrer na próxima data de aniversário, logicamente ela não ocorrerá antes de dois meses da próxima data de aniversário.

Mas é possível salvar esse dispositivo; na verdade, é até necessário, sob pena de se prestar a orientações abertamente conflitantes. A única solução razoável, salvo melhor juízo, é considerar que a parte final do §1º pretende assegurar um prazo mínimo para o contratado se preparar para o fim do contrato. É uma solução, como se nota, inspirada na segurança jurídica e que se coaduna, ademais, com a lógica do respeito ao colaborador privado.

Assim, acaso a Administração pretenda extinguir o contrato no seu próximo aniversário, deverá comunicar o contratado pelo menos com dois meses de antecedência. Se fizer o comunicado dentro dos dois meses prévios ao aniversário do contrato, então a extinção não será mais na data de aniversário do contrato, mas dois meses depois do comunicado. Naturalmente, esse prazo de dois meses de antecedência, que é uma garantia do contratado, pode ser por ele dispensado.

Pelo art. 107, os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ter vigência máxima de 10 anos (no regime da Lei n. 8.666/93, era de 5 anos). Não há mais a previsão de prorrogação excepcional do contrato (Art. 57, §4º, da Lei 8666/93). Então a quadra é esta: tais contratos podem ter prazo inicial de até 5 anos e, acaso prorrogados, a vigência máxima não pode passar de 10 anos. O art. 179, §20, do Decreto Distrital n. 44.330/2023, também fez essa sistematização: "*A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, que poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal [...]*".

Poder-se-ia ter alguma dúvida se os contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática também poderiam ter vigência máxima decenal, já que o art. 107 se reportou apenas aos "*contratos de serviços e fornecimentos contínuos*". Quer parecer que, quanto à duração desses contratos, a Lei n. 14.133/2021 quis equipará-los àqueles de serviços e fornecimentos contínuos, conforme se vê do §2º do seu art. 106. Além disso, essa solução parece logicamente obrigatória. Com efeito, acaso o prazo decenal do art. 107, por uma interpretação literal e restritiva, não se aplicasse aos contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, haver-se-ia que concluir que tais contratos tampouco seriam passíveis de prorrogação (também tema do referido art. 107), independentemente do prazo inicial de vigência, o que, convenha-se, não faz qualquer sentido.

O art. 107 elenca alguns requisitos para a prorrogação: a) as prorrogações devem ser sucessivas, é dizer, não pode haver solução de continuidade entre a vigência em curso e a prorrogação, sob pena de o contrato ser considerado expirado; b) respeito à vigência máxima de 10 anos; c) previsão em edital; d) atesto, pela autoridade competente, de que os preços e as condições permanecem vantajosos; e) negociação com o contratado. De ser notado, diferentemente da Lei n. 8.666/93, a Lei n. 14.133/2021 não requer prorrogações por períodos "iguais".

Feitas essas breves digressões a propósito da Lei n. 14.133/2021, as quais recomenda-se fortemente sejam lidas pelos órgãos e entidades a cada vez que pretenderem se valer do presente parecer referencial, propõe-se uma sistematização para a *continuidade* dos contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, e outra sistematização para a *prorrogação* desses mesmos contratos.

#### **2.4.1 Continuidade dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática**

Nos contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, devem ser observadas as seguintes diretrizes pelo gestor público:

- a) Na fase interna da licitação ou da contratação direta, a autoridade competente deverá demonstrar ser economicamente vantajoso celebrar contrato com prazo de vigência superior a um ano (o "contrato plurianual" mencionado no inciso I do artigo 106).
- b) No início da contratação, deverá ser atestada a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.
- c) No início de cada exercício financeiro deverá ser atestada a existência de créditos orçamentários vinculado à contratação.
- d) No início de cada exercício financeiro deverá ser atestada a vantagem da manutenção do contrato. Diferentemente de outras passagens, aqui a lei não limitou a avaliação à vantagem *econômica*. Então, a avaliação requerida é global; dentro dela, naturalmente, está a análise da economicidade. Em suma, deverá o órgão contratante verificar se o contrato permanece globalmente vantajoso para si, inclusive quanto ao preço praticado.
- e) Verificado, a qualquer momento, não existir crédito orçamentário para a despesa ou vantagem na manutenção do contrato, a Administração tem a "*opção*" (esse o termo empregado pela lei) de extingui-lo. Essa decisão deve ser fundamentada, com demonstração da hipótese legal em que se funda. A mera repetição dos termos legais é insuficiente; é necessário o apontamento de dados e informações concretas. Além disso, a extinção somente se consuma na próxima data de aniversário de contrato, devendo o contratado ser avisado, no mínimo, com dois meses de antecedência.
- f) É desnecessária a celebração de termo aditivo ou a elaboração de termo de apostilamento a cada novo exercício financeiro (Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS).

#### **2.4.2 Prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática**

Seguem as diretrizes a serem observadas na prorrogação de contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática:

- a) Previsão no edital.
- b) Ausência de solução de continuidade entre a vigência do contrato e o início da prorrogação.
- c) Prazo máximo de vigência de 10 anos, somadas a vigência inicial e prorrogações.
- d) Atesto, pela autoridade competente, de que os preços e as condições permanecem vantajosos. Quanto à demonstração da economicidade, matéria de índole eminentemente técnica, deverá ser acompanhada

da metodologia adotada, seguindo-se a legislação vigente no Distrito Federal a respeito. Essa análise já deverá levar em consideração qualquer forma de reajustamento (em sentido amplo) aplicável ao contrato. Quanto à demonstração da manutenção da vantagem das "condições", tal como na sistemática da Lei n. 8.666/93, recomenda-se a elaboração de relatório atestando a prestação satisfatória dos serviços, a adequação destes à demanda administrativa e os benefícios da prorrogação em comparação com a deflagração de um novo processo licitatório ou contratação direta.

e) Demonstração de negociação com a contratada, em busca de preços mais vantajosos. Apesar da expressão "*permitida a negociação*" empregada pela lei, considerando que um dos objetivos da regra constitucional da licitação é buscar contratações economicamente vantajosas para o Poder Público (o outro objetivo imediato é assegurar a isonomia entre os interessados em contratar), entende-se que, durante as tratativas para renovação contratual, momento propício para negociar, o órgão contratante tem verdadeiro dever de buscar preços mais vantajosos.

f) Demonstração de disponibilidade de créditos orçamentários para custear o novo período de vigência contratual.

g) Manifestação de interesse da contratada.

h) Verificação da manutenção das condições de habilitação da contratada, inclusive quanto à inexistência de penalidade aplicada supervenientemente, impeditiva da continuidade do ajuste.

i) Verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis ou já amortizados/pagos.

j) Renovação da garantia contratual, com a atualização eventualmente necessária. Lembra-se, a esse respeito, da possibilidade admitida pelo parágrafo único do art. 97 da Lei n. 14.133/2021, segundo o qual "*Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no [§ 2º do art. 96 desta Lei](#)*".

k) Autorização da autoridade competente.

l) Especificação, na minuta de termo aditivo, do novo prazo de vigência do contrato, inclusive com indicação expressa do termo final.

m) Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, verificação da manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta.

### 3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se no sentido de orientar a Administração Pública quanto aos prazos de duração dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática (arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133/2021) e requisitos para sua continuidade e prorrogações, 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 (art. 9º da Portaria n. 115/2020-PGDF).

À douta consideração superior.

Brasília, 28 de setembro de 2023.

**LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO**

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO ARAUJO DE CASTRO - Matr.0174849-1, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 28/09/2023, às 18:20, 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)  
[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= **123042485** código CRC= **239EE75C**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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



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 N°: 00020-00030881/2023-13

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 47/2023 - PGCONS/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro, com os seguintes acréscimos.

Ponto potencialmente controvertido na incipiente doutrina que se constrói sobre a aplicação da Lei 14.133/21 é aquele relativo ao prazo de vigência dos contratos de locação de equipamentos e utilização de programas de informática, expressamente abordado no opinativo. Faz-se aqui, de logo, a observação de que o tema pode ser revisitado a partir do amadurecimento doutrinário e jurisprudencial da matéria. No momento, porém, curva-se esta Casa à orientação perfilhada no parecer.

Como ali salientado, a melhor interpretação a ser conferida aos contratos de locação de equipamentos e utilização de programas de informática é aquela voltada a inclui-los tanto entre as disposições do art. 106 quanto as do art. 107 da Lei 14.133/21. Assim, as referidas locações poderiam ser celebradas com prazos de até 5 (cinco) anos (art. 106) e, adicionalmente, poderão ser prorrogados, respeitada a vigência máxima decenal (art. 107).

A justificar tal entender, afastando uma interpretação literal pura e simples<sup>[1]</sup>, cabe invocar alguns argumentos, todos conduzindo à prevalência de uma interpretação teleológica e sistemática da Lei 14.133/21.

Inicialmente, a inclusão expressa dos contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática no art. 106 (por força do § 2º do citado dispositivo) da Lei 14.133/21 permite inferir um *propósito consciente* da legislação em caracterizá-los como espécie de serviços/fornecimento contínuos, apesar de suas peculiaridades evidentes. Ou seja, as características próprias e ligeiramente diferentes havidas entre as locações e os serviços/aquisições em geral não são de tal ordem que determinem uma necessária distinção entre tais categorias para justificar limites distintos de vigência contratual: de fato, todas elas têm índole potencialmente contínua.

Assim, os contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática seriam uma espécie própria contratos contínuos, ao lado de serviços e fornecimentos os quais, à sua maneira, se enquadram no conceito dos incs. X, XI e XV do art. 6 da Lei 14.133/21, a saber:

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

(...)

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

De se concluir que, para fins de vigência contratual, o art. 106 expressamente considerou o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática como equiparado aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Logo após, o art. 107 prevê que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal.

É de compreensãoomezinha que a lógica adjacente à possibilidade estabelecida no art. 107 da Lei 14.133/21, de haver um contrato prorrogável por até 10 anos, liga-se precisamente à característica da continuidade do serviço ou do fornecimento. Também de fácil entendimento é sabermos que tal predicado é normalmente encontrado (claro que sob demonstração no processo) nos contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática.

Ademais, a vigência alongada se sustenta nos princípios da economicidade, eficiência, interesse público e continuidade do serviço público. Uma vez demonstrada a necessidade permanente ou prolongada da Administração, o aluguel de equipamentos ou a utilização de programas de informática homenagearia os princípios supracitados com o alongar da vigência contratual.

Sob essa lógica, o fato de esses contratos específicos constarem apenas no art. 106, e não no 107, não deve implicar impossibilidade de suas prorrogações, por evidente incoerência. Ao contrário, numa simples interpretação lógico-sistemática, a equiparação prevista legalmente entre os contratos de serviços e fornecimentos contínuos (art. 106, *caput*) e os de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática (art. 106, § 2º) para fins de vigência mostra o acerto do parecer quanto ao ponto.

Na mesma linha parece caminhar a Advocacia-Geral da União quando, em suas Notas Explicativas para os Termos de Referência - Serviços Sem Mão de Obra, adota uma interpretação finalística e sistemática dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133/21, uma vez que considera, para fins de definição de prazos de vigência, a natureza do serviço/aquisição: se contínuos, ou não.

Sendo essa a característica fundamental para compreensão das regras de vigência, está-se a sustentar a compreensão de que inexistente fundamento lógico para diferenciar os contratos de aluguel de equipamentos ou a utilização de programas de informática dos clássicos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, no que se refere à prorrogação e prazos de vigência.

Confira-se, por pertinente, as Notas Explicativas da AGU[2]:

Nota Explicativa 1: Enquadramento da Contratação para fins de vigência - Há dois tipos de contratação por licitação para fornecimento de serviços, no que tange à vigência:

a) Há serviços não contínuos quando se trata de um serviço sem que haja uma demanda de caráter permanente. Uma vez finalizado, resolve-se a necessidade que deu azo ao contrato. Estes usam o [art.105 da Lei nº 14.133, de 2021](#), como fundamento e partem apenas de créditos do exercício corrente, salvo se inscritos no Plano Plurianual.

b) Há serviços contínuos quando o serviço é uma necessidade permanente. É o caso, por exemplo, de serviços de limpeza e segurança essenciais para o funcionamento do órgão público. Nessas situações, findado o contrato, haverá sua substituição por um novo e assim, sucessivamente, pois a necessidade em si é permanente. Contratações dessa natureza são atendidas pelo [art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021](#). Atente-se que há modelo de Termo de Referência específico para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

Nota Explicativa 2: Prazo de Vigência e Empenho - [art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021](#) – Serviço Não-Contínuo: Em caso de serviço não contínuo, o prazo de vigência deve ser o suficiente para a finalização do objeto e adoção das

providências previstas no contrato, sendo a contratação limitada pelos respectivos créditos orçamentários.

Uma contratação que não tenha previsão no Plano Plurianual deve ter a sua integralidade empenhada antes ou de modo concomitante à celebração, conforme [Lei nº 4.320, de 17 de março 1964](#), e [Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986](#), e a partir de tal empenho ter a vigência necessária prevista, utilizando-se de restos a pagar, se for o caso ([art. 30, §2º do Decreto nº 93.872, de 1986](#)).

Já a contratação prevista no Plano Plurianual pode ter empenhos em anos distintos, considerando a despesa de cada exercício, apenas quanto ao período abrangido pelo PPA.

Nota Explicativa 3: Prazo de Vigência – [arts. 106 e 107](#) – Serviço Contínuo: A definição de serviço contínuo consta no [art. 6º, XV da Lei nº 14.133, de 2021](#), sendo os “serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

A utilização do prazo de vigência plurianual no caso de fornecimento contínuo é condicionada ao ateste de maior vantagem econômica, a ser feita pela autoridade competente no processo respectivo, conforme [art. 106, I da Lei nº 14.133, de 2021](#).

De acordo com o [artigo 107 da Lei nº 14.133, de 2021](#), será possível que contratos de serviço contínuo sejam prorrogados por até 10 anos, desde que haja previsão no edital e/ou contrato 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.

Com essas considerações, sob o pálio de uma interpretação sistemática e teleológica da norma, corroboro o posicionamento adotado no parecer que assim adverte (grifa-se):

Poder-se-ia ter alguma dúvida se os contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática também poderiam ter vigência máxima decenal, já que o art. 107 se reportou apenas aos "*contratos de serviços e fornecimentos contínuos*". Quer parecer que, quanto à duração desses contratos, a Lei n. 14.133/2021 quis equipará-los àqueles de serviços e fornecimentos contínuos, conforme se vê do §2º do seu art. 106. Além disso, essa solução parece logicamente obrigatória. **Com efeito, acaso o prazo decenal do art. 107, por uma interpretação literal e restritiva, não se aplicasse aos contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, haver-se-ia que concluir que tais contratos tampouco seriam passíveis de prorrogação (também tema do referido art. 107), independentemente do prazo inicial de vigência, o que, convenha-se, não faz qualquer sentido.**

Relevante registrar que a autoridade competente deve fazer uso do presente instrumento, observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da Portaria nº 115, de 16 de março de 2020.

Ressalto, ainda, 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.

**Procurador-Chefe**

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, bem como no Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ/DF.

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

### Procurador-Geral Adjunto do Consultivo

[1] Calcada na ideia de que se o art. 107 da Lei 14.133/21 não dispôs expressamente sobre esses tipos de contrato, limitando-se a disciplinar os de serviços e fornecimentos contínuos, a eles seria vedada a extensão de sua vigência para além de cinco anos, bem como, em verdade, qualquer prorrogação.

[2] <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-pregao-e-concorrencia>



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 02/02/2024, às 14:09, 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 **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 10/03/2024, às 11:55, 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)  
[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= **131467185** código CRC= **21836093**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Sítio - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)