



ORIENTAÇÕES TÉCNICAS

LEI 14.133/2021

5ª edição



Outubro a Dezembro
2025



COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS

Alessandro Prazeres Macedo | Diretor da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM)

Mariana Santos Coutinho da Silva | Diretora-Adjunta da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM)

ELABORAÇÃO

Equipe DAM

Agnaldo José Bezerra Junior
Alessandro Prazeres Macedo
Alexandre Peixoto Bezerra
Analú da Silva Barbosa
Ana Luísa Ramos dos Santos
Eduardo Francisco Andrade Pontes
Erica Barbosa Lisboa
Igor Santa'Ana Paganeles Ferreira
José Augusto Ferreira Mendonça
Mariana Santos Coutinho da Silva
Mariani Lima Santana
Raquel Canário Félix e Souza
Viviane da Silva Passos



Este boletim informativo é um dos diversos produtos disponibilizados pela Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM) e tem como principal objetivo divulgar o trabalho consultivo realizado semanalmente por esta Diretoria. O boletim reúne respostas questionamentos enviados por gestores, servidores municipais demais interessados, por meio do canal de comunicação "FALE COM A DAM", especificamente sobre a aplicação e interpretação da Lei 14.133/2021, que estabelece o novo regime de licitações e contratos administrativos.

Os enunciados procuram retratar o entendimento firmado na ocasião da elaboração das respostas aos jurisdicionados. As orientações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial de decisão ou jurisprudência proferida pelo Tribunal, nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCM/BA sobre a matéria, que poderá ser revista a qualquer momento. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos questionamentos mais importantes.



Sumário

1. Alteração Contratual Acima de 25% na Lei 14.133/2021.....	05
2. Aditivo em Contrato por Dispensa de Licitação – Limite Legal	13
3. Pagamento de despesa após vencimento contratual.....	15
4. Serviços de Saúde, Credenciamento e Prorrogação Contratual na Lei 14.133/2021.....	18
5. Prorrogações com Prazos Distintos em Serviços Contínuos.....	26
6. Aditivo em Ata de Registro de Preço.....	28
7. Estimativa e Justificativa de Preços nas Inexigibilidades de Licitação.....	32



Alteração Contratual Acima de 25% na Lei 14.133/2021

Diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, havendo consenso entre as partes, pode a administração pode alterar os quantitativos do contrato em acima do limite de 25%?

Inicialmente, é importante pontuar que, nos termos do quanto disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações 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.”

Prestado tal esclarecimento inicial, passaremos a analisar acerca das alterações contratuais disciplinadas na Lei nº 14.133/2021, temática do questionamento do consulente.

Todas as medidas adotadas na execução contratual devem ser consubstanciadas em parâmetros adstritos ao objeto, deste modo, no interesse da administração e com as devidas justificativas fundamentadas podem ocorrer as alterações contratuais.

As alterações contratuais podem ocorrer sob duas formas: unilateralmente pela Administração, quando esta exerce sua prerrogativa especial e promove modificações no contrato independente do consentimento do contratado (inciso I, alíneas “a” e “b”), ou ainda mediante consenso entre as partes (inciso II, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”), conforme dispõe a lei, senão vejamos:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I – unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
- b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II – por acordo entre as partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;



- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

No tocante às alterações unilaterais dos contratos, aquelas que são impostas pela Administração e que acontecem nos casos de instabilidade no acordo previamente firmado, por determinação legal não podem “transfigurar o objeto da contratação”, conforme preconiza o art. 126 da Lei nº 14.133/21:

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Embora a regra estabelecida vede a desconfiguração da essência do objeto originalmente contratado nas hipóteses de alteração unilateral, por uma questão de coerência interpretativa, entendemos que essa mesma vedação deve se aplicar também às alterações realizadas de forma consensual, ou seja, aquelas pactuadas em comum acordo entre as partes.

Tal entendimento decorre do dever constitucional que impõe à Administração Pública a realização de suas contratações por meio de licitação. Admitir interpretação contrária, permitindo que ajustes consensuais resultem na entrega de produto ou serviço substancialmente diverso do originalmente previsto, representaria violação aos princípios constitucionais que regem as contratações públicas no Brasil.

A nova Lei de Licitações e Contratos, também trouxe em seu escopo dois segmentos para as alterações administrativas unilaterais: são as chamadas alterações unilaterais quantitativas e alterações unilaterais qualitativas.



As alterações quantitativas correspondem à modificação das quantidades originalmente previstas para o objeto contratado, enquanto as alterações qualitativas referem-se à necessidade de adequação das condições técnicas desse objeto. Em ambos os casos, tais modificações têm por finalidade atender a situações supervenientes surgidas após a assinatura do Termo de Contrato, sem, contudo, desfigurar a essência do objeto previamente definido, assegurando o pleno atendimento ao interesse público envolvido.

Em relação ao tema, a Lei nº 14.133/21 disciplina os limites para alterações contratuais ao estabelecer parâmetros apenas para as modificações unilaterais promovidas pela Administração, sem prever limites percentuais para as alterações realizadas de forma consensual, conforme disposto no art. 125 da referida Lei:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Fica evidente que o legislador não estabeleceu limites para acréscimos ou supressões no valor do contrato nas alterações consensuais, abrindo espaço para diferentes interpretações. Sugere-se uma interpretação da norma à luz dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica. Não é correto que uma alteração contratual produza um resultado que, se tivesse sido previsto no processo licitatório, poderia ter atraído potenciais licitantes diversos, modificando significativamente o universo concorrencial original.

Ainda que se reconheça a não aplicação dos limites percentuais do art. 125 às alterações quantitativas bilaterais, as balizas impostas pelo princípio da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da vinculação ao instrumento convocatório devem ser observadas.

Uma interpretação segura indica que, diante da omissão legal em relação a limites percentuais para as alterações consensuais, sejam elas realizadas apenas no montante necessário, e justificado, para adaptações da execução do contrato ao interesse efetivo e legítimo da Administração, ainda que superior àqueles limites previstos no art. 125, de forma excepcional.



Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou no Acórdão 215/99, reconhecendo a possibilidade de alterações contratuais além dos percentuais legais em hipóteses excepcionálíssimas. Ressalte-se, contudo, que tal admissão não é irrestrita, estando condicionada à observância de princípios como finalidade, a razoabilidade e a proporcionalidade, além do atendimento cumulativo de requisitos específicos, assim definidos:

(...)

b) Nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionálíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de um eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescido aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contrato;

III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V – ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI – demonstrar-se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida da nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssima a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”

As circunstâncias que justificam o aumento ou a diminuição dos itens contratados estão fielmente asseguradas pelo interesse da administração não podendo ser utilizadas como mecanismo de compensações, recaindo na caracterização dos “jogos de planilha”. Que nada mais é, quando o gestor do contrato solicita redução de certo item na intenção de utilizar-se do percentual reduzido em um pedido de acréscimo percentual futuro.



A redução de alguns itens e posterior acréscimo de outros, com compensação do valor que foi reduzido, possibilita a alteração considerável do objeto, dando ensejo ao cometimento de fraudes, pois a nova conformação do contrato não corresponde ao que foi submetido ao processo licitatório que poderia ter atraído mais interessados.

Isso porque alguns fornecedores de produtos e serviços podem deixar de concorrer por não possuírem condições de fornecer o quantitativo desejado ou a diversidade de produtos ou serviços pretendidos, por exemplo. Então a alteração posterior pode ser utilizada como um artifício para afastar possíveis interessados, direcionando a vitória no certame a algum interessado que tenha indevidamente acordado a alteração dos quantitativos. Tal conduta viola claramente o princípio da isonomia entre os licitantes.

Em circunstâncias como as mencionadas, as alterações dos quantitativos poderia, caso submetida a novo certame, atrair um número maior de licitantes e, conseqüentemente, ampliar a concorrência, resultando em proposta potencialmente mais vantajosa para a Administração. Nessas condições, verifica-se a violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, uma vez que a Administração restaria privada da oportunidade de conhecer a totalidade das propostas possíveis e de contratar em condições mais favoráveis.

Vale mencionar, que os acréscimos e supressões previstos no art. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/21 devem ser analisados de forma isolada, evitando qualquer manipulação dos percentuais legais, de modo a garantir a fidelidade ao objeto contratado e assegurar a eficiência administrativa e a proteção do interesse público. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, Acórdão 781/2021, aplicável também às contratações realizadas com base na Lei nº 14.133/2021:

“As reduções ou supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993”, conforme orientado pelo Tribunal de Contas da União.



No mesmo sentido converge a Advocacia Geral da união, a qual editou Orientação Normativa nº 50/2014, alterada pela Portaria nº 140/2021, esclarecendo o seguinte:

I – Os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado. Aplicando-se de forma isolada os limites percentuais previstos em Lei ao conjunto de acréscimos e supressões, vedada a compensação de acréscimos e supressões entre itens distintos, não se admitindo que a supressão de quantitativos de um ou mais itens seja compensada por acréscimos de itens diferentes ou pela inclusão de novos itens.

II – No âmbito do mesmo item, o restabelecimento parcial ou total de quantitativo anteriormente suprimido não representa compensação vedada, desde de que sejam observadas as mesmas condições e preços iniciais pactuados, não haja fraude ao certame ou à contratação direta, jogo de planilha, nem descaracterização do objeto, sendo juridicamente possível, além do restabelecimento a realização de aditamentos para novos acréscimos ou supressões, observados os limites legais para alterações do objeto em relação ao valor inicial e atualizado do contrato.

REFERÊNCIA: art. 124, inciso I, alínea "b", e arts. 125 e 126 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; art. 65, inciso I, alínea "b", e § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Parecer PGFN/CJU/CLC/nº 28/2009, Parecer nº 1359/2010/LC/NAJSP/AGU, Parecer nº 16/2021/DECOR/CGU/AGU, Despacho nº 158/2021/Decor/CGU/AGU e Despacho nº 172/2021/DECOR/CGU/AGU."

Necessário esclarecer que a referida Orientação Normativa indica que o restabelecimento total ou parcial de quantitativo de item anteriormente suprimido por razões orçamentárias e desde que observados os preços anteriormente pactuados, não configuram compensações. Tal conclusão está em consonância com o posicionamento do TCU:

(...) 23. Portanto, há necessidade, inicialmente, de deixar claro o alcance e sentido da vedação à compensação entre acréscimos e supressões contratuais consubstanciada na jurisprudência do TCU. A compensação se dá entre itens diferentes. Ocorre quando a Administração suprime quantitativos de um ou mais itens e acresce quantitativos de itens distintos ou inclui itens novos no mesmo valor. Com isso, a Administração poderia fazer, além dos acréscimos 'compensados' com as supressões, outros acréscimos até o limite de 25%. Ao final, os acréscimos tomados isoladamente, na verdade, teriam ultrapassados os 25%. Essa é a prática vedada, conforme jurisprudência deste Tribunal, justamente, para impedir o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto lícito.



24. Por outro lado, **se há a supressão em quantitativos de um ou mais itens e, depois, há o restabelecimento total ou parcial dos quantitativos suprimidos nos mesmos itens, não há que se falar sequer em compensação. Não se compensa algo consigo mesmo.** É evidente que esse restabelecimento deve ocorrer nas mesmas condições iniciais, inclusive valores. Sendo assim, após o restabelecimento de quantitativo de item anteriormente suprimido, não se vê óbice, na jurisprudência deste Tribunal, a que se faça outros acréscimos, qualitativos ou quantitativos, até o limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Primeiro, porque não houve compensação, já que não se trata de itens diferentes. Segundo, porque essa situação não favoreceria o jogo de planilha e/ou a descaracterização do objeto licitado, que são as práticas cujo risco de ocorrência a jurisprudência do TCU pretende mitigar. (Acórdão n. 66/2021-TCU-Plenário)

Vislumbra-se, portanto, que, a exceção se deve justamente porque o restabelecimento teria, em síntese, respeitado o objeto original do contrato tal como fora licitado, não configurando a alteração violação aos princípios da isonomia, da proposta mais vantajosa, nem caracterizado fraude, mantendo-se congruência com o entendimento consolidado da Corte.

Por fim, respondendo aos questionamentos do consulente, podemos concluir que a execução de um item do contrato em quantidade superior à inicialmente prevista, ainda que não implique alteração do valor global contratado, encontra restrições na legislação. Isso porque a Lei 14.133/21 estabelece parâmetros para modificações quantitativas, devendo tais alterações respeitar os limites fixados no art. 125, quando se tratar de alteração unilateral. O simples fato de não haver majoração do valor total não afasta a necessidade de observar os percentuais legalmente admitidos, pois o que se busca é preservar a integridade do objeto licitado e a segurança jurídica do certame.

Do mesmo modo, não se admite a prática de crescer o quantitativo de determinado item em percentual superior ao previsto, compensando tal acréscimo com a redução de outro item do contrato. Tanto a legislação como a jurisprudência do Tribunal de Contas da União são categóricos ao vedar compensações entre itens distintos. Os acréscimos e supressões devem ser considerados de forma isolada e sempre calculados sobre o valor inicial do contrato, vedando-se a transferência de quantitativos que possa alterar a configuração do objeto contratado.

Nesse sentido, a compensação entre itens distintos, resultando no aumento de um em detrimento da redução de outro, configura prática conhecida como “jogo de planilha”. Tal conduta compromete a lisura da contratação, pois os



demais licitantes não tiveram ciência prévia dessa possibilidade, o que viola os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa. Trata-se, portanto, de expediente irregular, que pode conduzir à descaracterização do objeto e ensejar questionamentos quanto à legalidade do contrato.

Assim, a interpretação sistemática da Lei nº 14.133/21, em conjunto com a jurisprudência consolidada do TCU e as orientações normativas da AGU, conduz ao entendimento de que as alterações contratuais, inclusive as alterações consensuais, devem, em regra, respeitar os limites percentuais legais, ser devidamente justificadas e jamais utilizadas como mecanismo de compensação entre itens distintos, sob pena de caracterizar fraude e violação aos princípios que regem as contratações públicas.

Não obstante, em face da omissão legal em relação a limites percentuais para as alterações consensuais, como alhures mencionado, e na esteira de precedentes, como o citado Acórdão n. 215/99 do TCU (que traz seis condições para a superação dos limites previstos na LLC) é possível, apenas de forma **EXCEPCIONAL** ultrapassar os limites, **considerando a necessidade de alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual, atrelado ao fato que este acréscimo seja manifestamente proporcional ao quantitativo inicialmente contratado; sendo necessário salientar, de outro giro, que cabe a gestão comprovar de forma inequívoca a vantajosidade da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta.**



Aditivo em Contrato por Dispensa de Licitação – Limite Legal

Seria possível aditar uma dispensa de licitação com objeto de materiais de consumo, no valor de R\$ 18.000,00, realizada em janeiro de 2025, considerando que atualmente já foi atingido o valor inicialmente previsto? Em caso positivo, qual o percentual legal permitido?

De acordo com o art. 125 da referida Lei, nas alterações unilaterais a que se refere o art. 124, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras. No caso de reformas, o limite para acréscimos é de 50% (cinquenta por cento).

Entende-se que esses limites também se aplicam aos contratos decorrentes de dispensa de licitação, visto que a norma não distingue as modalidades de contratação, mas apenas o tipo de objeto. Assim, é possível a formalização de termo aditivo para o acréscimo quantitativo de materiais de consumo, desde que mantido o mesmo objeto contratado, sem inserção de novos produtos ou serviços que não constem do contrato original.

O art. 126 da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que as alterações unilaterais transfigurem o objeto da contratação. Isso significa que o aditivo não pode modificar a essência do contrato nem representar uma nova contratação sob o pretexto de ampliação. Em termos práticos, o aditivo deve limitar-se a ajustar quantidades do que já foi previsto originalmente, e não incluir itens ou condições que alterem a natureza da contratação.

Destaca-se, ainda, que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos exige que todas as modificações contratuais, sejam unilaterais ou consensuais, sejam amplamente justificadas, com observância aos princípios da legalidade, transparência, economicidade e eficiência. A Administração deve demonstrar nos autos do processo administrativo que a alteração é essencial à execução contratual, não compromete a competitividade e atende ao interesse público.

No caso específico das contratações diretas, o aditamento deve ser acompanhado de justificativa formal indicando a necessidade e a vantagem da medida, a disponibilidade de crédito orçamentário e a compatibilidade dos preços com o mercado, de modo a preservar a



integridade do processo e evitar distorções que possam violar os princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), que afirma que apenas “se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, e desde que haja interesse público no aditamento”.

Sobre a possibilidade de realizar aditivo/renovação de contrato, celebrado com fundamento em dispensa de licitação em razão do valor, ultrapassando o valor máximo da dispensa, a Assessoria Jurídica deste TCM/BA já se pronunciou, no processo nº 06957e24, no sentido de que o aditivo não pode ultrapassar o valor máximo da contratação direta realizada via dispensa de licitação.

Para melhor entendimento, encaminhamos em anexo a este e-mail o parecer nº 02364-24 relativo ao processo acima citado.

Cumpre lembrar, também, que o controle e a fiscalização de aditivos contratuais constituem dever dos órgãos de controle interno, os quais devem zelar para que as alterações não sirvam de instrumento para burlar o devido processo licitatório. A documentação comprobatória da necessidade do aditivo deve, portanto, ser clara, detalhada e acessível, garantindo a transparência e rastreabilidade dos atos administrativos.

Dessa forma, é possível o aditamento da dispensa de licitação que teve por objeto materiais de consumo, desde que:

- o acréscimo refira-se somente ao aumento da quantidade de itens já contratados;
- não haja inclusão de novos produtos ou alteração da natureza do objeto;
- exista justificativa técnica e orçamentária que comprove a necessidade e vantagem da medida;
- sejam mantidas as condições originais de preço e fornecimento.

Por fim, reforça-se que as alterações contratuais devem sempre observar a vinculação ao instrumento convocatório e a seleção da proposta mais vantajosa, de modo que o aditivo não se torne meio de descaracterizar o procedimento ou frustrar o princípio da isonomia.



Pagamento de despesa após vencimento contratual

“(…) dúvida sobre o pagamento de aquisição feita com contrato prestes a vencer sua vigência, devidamente empenhado, porém o fornecedor as vezes tem dificuldade em entregar o produto antes do vencimento do contrato, então só é possível a emissão da NF após o vencimento do contrato. deve haver um sub empenho antes da emissão da nota ou só o empenho garante a compra e posterior o pagamento da nota não importando mais o vencimento do contrato ou ata. Saliento ainda que medicamentos tem sempre essa dificuldade por conta de alguns medicamentos que leva um tempo pra encontrar”

Registre-se, inicialmente, que os pronunciamentos desta Unidade, em sede de Consulta, são elaborados em tese, consoante o disposto no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1.392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não cabe a esta Assessoria opinar sobre casos concretos, limitando-se a dirimir dúvidas de interpretação acerca da legislação aplicável.

De acordo com a Lei 14.133/2021, as contratações devem observar o ciclo orçamentário e financeiro; o gasto só pode ser iniciado com cobertura orçamentária e após o “prévio empenho” — exigência que decorre diretamente do art. 60 da Lei 4.320/1964. Em termos práticos, o empenho deve ser emitido antes da assunção da obrigação e do início da execução (antes da ordem de fornecimento/serviço), usualmente após a formalização (contrato/nota de empenho como instrumento hábil) e em conformidade com o planejamento e o cronograma de desembolso.

Os arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/1964 dispõem sobre as fases da despesa pública:

- 1.O art. 60 veda a realização de despesa sem prévio empenho;
- 2.O art. 62 determina que o pagamento da despesa só poderá ocorrer após sua regular liquidação;
- 3.O art. 63 define que a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, mediante comprovação da entrega do bem ou prestação do serviço;
- 4.O art. 64 estabelece que o pagamento deve ser realizado após a liquidação e dentro dos prazos fixados pela autoridade competente.



Portanto, o simples empenho não autoriza o pagamento, que depende da efetiva entrega do objeto e da vigência contratual válida.

Pela Lei nº 4.320/1964, o pagamento é etapa subsequente à liquidação, que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, apurando origem e objeto, quantia exata e o credor (art. 63). O empenho é o ato de reserva da dotação e “funciona como garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação”, mas não dispensa a demonstração do adimplemento contratual para que se possa pagar.

Por sua vez, a execução deve ocorrer dentro da vigência do contrato. Se a entrega ocorrer após o término, sem prorrogação formal, há execução fora da vigência, em descompasso com o princípio da legalidade e com os deveres de gestão contratual da Lei nº 14.133/2021 (norma que disciplina prazos, vigência e prorrogação dos contratos).

Nos termos do art. 105 da Lei nº 14.133/2021, “é nulo e de nenhum efeito o contrato cuja vigência esteja vencida”, sendo vedada a realização de qualquer pagamento ou a recepção de bens após o encerramento do prazo contratual.

Quando o fornecedor realiza a entrega após o término da vigência, o pagamento deverá ser realizado (por indenização), sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, todavia tal fato denominado de reconhecimento de dívida, implica na abertura de processo administrativo de disciplinar com vistas a análise da conduta ilegal, decorrente de prestação de serviço ou entrega de bem fora do período de vigência contratual); ressaltando para a possibilidade de responsabilização perante o Tribunal de Contas.

O subempenho, por sua vez, é um ato meramente orçamentário, utilizado para reforço ou ajuste de valores dentro da vigência contratual, não servindo para validar contratos vencidos. Assim, sua emissão não regulariza a despesa executada após o vencimento do contrato.

Cumpra excepcionar a situação em que a entrega e o recebimento tiverem ocorrido antes de expirar a vigência (ou no prazo da ordem de fornecimento válida), mas a NF for emitida depois. Nesse caso, é juridicamente possível liquidar e pagar posteriormente, pois a liquidação se baseia em documentos que comprovem a execução válida já ocorrida (antes do término contratual); sendo que a data da NF apenas formaliza o crédito por fato pretérito.



- Prorrogação tempestiva da vigência contratual, mediante justificativa técnica e formalização de termo aditivo;
- Planejamento adequado das entregas e do cronograma de fornecimento;
- Acompanhamento do prazo de validade do empenho e do contrato para evitar execução extemporânea.

Diante do exposto, em regra, todas as etapas da despesa devem ser cumpridas durante o período de vigência contratual, recomendando-se a prorrogação tempestiva desta, a fim de evitar irregularidades na execução e pagamento de despesas públicas; procedimento aquele decorrente da aplicação conjunta dos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 105 da Lei nº 14.133/2021, bem como dos princípios da legalidade, economicidade e controle da despesa pública.



Serviços de Saúde, Credenciamento e Prorrogação Contratual na Lei 14.133/2021

Venho, por meio deste, solicitar esclarecimentos quanto à interpretação e aplicação da Lei nº 14.133/2021 nos seguintes pontos:

- 1. Os serviços laboratoriais e os prestados por profissionais da área da saúde (tais como fisioterapeutas, psicólogos e médicos) podem ser enquadrados como serviços contínuos, para fins de contratação pública?*
- 2. Nos casos de contratos firmados por meio de credenciamento, é possível a prorrogação contratual em conformidade com o Art. 107, da 14.133/21, considerando a natureza dos serviços e a necessidade de continuidade do atendimento?*
- 3. Em caso de prorrogação, o saldo contratual (quantitativo de exames, consultas, sessões etc.) deve retornar ao quantitativo original ou manter-se apenas pelo saldo remanescente do contrato?*

No que concerne ao primeiro questionamento apresentado pelo consulente, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 inovou ao conceituar expressamente os serviços contínuos, ao dispor em seu art. 6º, inciso XV, que se trata de: “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

Na mesma linha, a 5ª edição da Revista “Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU”, publicada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, esclarece o conceito de serviços de natureza contínua, nos seguintes termos:

“Serviços de natureza contínua são serviços auxiliares e necessários a Administração no desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro.

O que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outros. São exemplos de serviços de natureza contínua: vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica, manutenção de elevadores, manutenção de veículos etc.”



A Jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) afasta a existência de um rol taxativo de serviços contínuos, firmando entendimento de que o critério determinante para essa caracterização reside na necessidade administrativa permanente ou prolongada, e não a natureza intrínseca do serviço, conforme se extrai, entre outros, do Parecer AJU nº 02161-22 (Processo nº 21469e22), vejamos:

Nessa perspectiva, insta citar o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, proferido nos autos do Acórdão nº 132/2008:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS PARCIALMENTE PROCEDENTES. SUJEIÇÃO DO GRUPO PETROBRAS À LEI DE LICITAÇÕES. CARACTERIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. PROVIMENTO PARCIAL. (...)

2. O caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (...)

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

[...]

Dessa forma, em intelecto ao quanto aqui ventilado, conclui-se que não existe um rol de serviços que possam ser considerados contínuos, pelo contrário, essa confirmação dependerá do significado que determinada atividade tem em relação ao cumprimento das finalidades de cada órgão, entidade ou unidade administrativa. Depende, portanto, de um exame casuístico do caso pela Administração Pública, através de um estudo específico que comprove a constância da necessidade pública a ser executada.

Observe que a confirmação de um serviço como contínuo depende do reconhecimento da necessidade de permanência de sua prestação, projetando-se por mais de um exercício continuamente, de sorte que o interrompimento de sua execução é capaz de ensejar prejuízo quanto ao atendimento do interesse público.



Diante do exposto, conclui-se que não existe rol pré-definido de serviços que possam ser automaticamente qualificados como contínuos, sendo tal caracterização condicionada à relevância da atividade para o cumprimento das finalidades institucionais do órgão ou entidade contratante. Trata-se, portanto, de avaliação que demanda exame casuístico, a ser devidamente fundamentado pela Administração Pública, mediante estudo técnico específico que comprove a permanência ou prolongamento da necessidade pública a ser atendida.

Ressalte-se, ainda, que a caracterização de determinado serviço como contínuo pressupõe o reconhecimento de que sua prestação deve ocorrer, em regra, de forma ininterrupta, projetando-se por mais de um exercício financeiro, de modo que a eventual interrupção, sobretudo total, possa acarretar prejuízos relevantes ao atendimento do interesse público; considerando, por óbvio, que sua necessidade seja sempre permanente, ou melhor, integre as atividades contínuas da Administração.

Nessa perspectiva, serviços laboratoriais, bem como serviços prestados por profissionais da área da saúde (médicos, fisioterapeutas, psicólogos, entre outros), podem ser enquadrados como contínuos, desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) integrem a rotina regular e permanente da política pública de saúde;
- b) sejam indispensáveis à manutenção ininterrupta do atendimento à população, considerando os impactos decorrentes de eventual descontinuidade;
- c) estejam devidamente justificados em Estudo Técnico Preliminar ou Termo de Referência, com demonstração da necessidade contínua.

Em relação ao segundo e terceiro questionamentos formulados pelo consulente, trataremos de forma conjunta em face da relação direta entre as perguntas.

A Lei nº 14.133/2021 dispõe expressamente, em seu art. 79, acerca do procedimento de credenciamento, o qual se apresenta como alternativa legítima à licitação convencional, desde que observadas as hipóteses legais de cabimento, notadamente nos casos de objetos passíveis de padronização, demandas de natureza variável ou situações em que se verifique a inviabilidade de competição em modelo tradicional. Dispõe o referido dispositivo:



Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).

A Jurisprudência do TCU, a exemplo do entendimento firmado no Acórdão 352/2016-Plenário, reconhece a legitimidade do credenciamento para contratação de serviços de saúde e similares, especialmente quando prestados sob demanda e com liberdade de escolha do prestador pelo beneficiário. Confira-se:

ACÓRDÃO Nº 352/2016 – TCU – Plenário

[...]

9.1.1. a contratação de entidades para disponibilização de profissionais de saúde deve ser precedida de estudos que demonstrem as suas vantagens em relação à contratação direta pelo ente público, com inclusão de planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos ajustes, além de consulta ao respectivo Conselho de Saúde;

9.1.2. **o credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde para atuarem tanto em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas**, sendo o instrumento adequado a ser usado quando se verifica **a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados**, sendo necessário o desenvolvimento de metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal; (Grifos nossos)

No entendimento do TCU, o credenciamento legitima a contratação de múltiplos profissionais ou prestadores[1], desde que o instrumento convocatório observe os requisitos legais, tais como critérios objetivos de habilitação, padronização das condições de contratação, ampla publicidade, livre ingresso de interessados, remuneração fixa ou previamente definida (salvo nas hipóteses de mercados fluidos), entre outros.



Os contratos em geral submetem-se, quanto à sua duração e prorrogação, às regras gerais estabelecidas na Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, o art. 106, dispõe que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ter vigência inicial de até 5 (cinco) anos, desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) demonstração da vantagem econômica da contratação plurianual;
- b) comprovação, no início do contrato e a cada exercício financeiro, da disponibilidade de créditos orçamentários;
- c) manutenção, pela Administração, da prerrogativa de extinguir o contrato sem ônus, caso não disponha de créditos orçamentários ou entenda que o contrato deixou de ser vantajoso.

Por sua vez, o art. 107 autoriza a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, desde que observadas, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) previsão expressa no edital de chamamento público e no contrato;
- b) comprovação da vantajosidade econômica da prorrogação;
- c) existência de dotação orçamentária suficiente;
- d) manutenção das condições originalmente pactuadas;
- e) observância do prazo máximo legal de vigência total, limitado a 10 (dez) anos, nos termos da legislação).

Dessa forma, à luz da Lei nº 14.133/2021, não há limitação de 60 meses (5 anos) para serviços contínuos, como disciplinava a Lei nº 8.666/93; sendo que o prazo aplicável pode ser de até 5 anos para a vigência inicial – “de largada” (art. 106) e de até 10 anos como vigência total máxima, em face das admitidas prorrogações sucessivas pelo novo Estatuto das Licitações, desde que atendidos os requisitos estabelecidos no art. 107.

Todavia, nos contratos decorrentes de Credenciamento, em regra, não implicam assunção, pela Administração, de obrigação de consumo mínimo, sendo a execução dos serviços condicionada à demanda efetiva e às regras de chamada e de remuneração previamente definidas no edital. Tal conformação é compatível com a natureza do credenciamento e encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do entendimento firmado no Acórdão nº 2977/2021- Plenário.



No que tange ao terceiro questionamento especificamente, cumpre esclarecer que a conforme o questionamento do consulente, este cita **PRORROGAÇÃO CONTRATUAL**, o que não se confunde com **RENOVAÇÃO** ou, por óbvio, a celebração de novo ajuste, consistindo na **RENOVAÇÃO** apenas na dilação do prazo de vigência do contrato originário, preservadas as condições inicialmente pactuadas, o que acontece nos casos de contratos de escopo.

Nesta direção aduz Ronny Charles Lopes de Torres, quando divide o conceito de prorrogação em dois: prorrogação em sentido estrito (apenas extensão do prazo) e renovação (replicação do contrato). Indica o autor que, nos contratos continuados, a **RENOVAÇÃO** é mais adequada, pois inclui nova execução anual do objeto, com pagamentos e condições equivalentes.

Nesse contexto, o saldo contratual na **PRORROGAÇÃO** não se recompõe automaticamente aos quantitativos originalmente estimados. Assim, deve-se:

- a) manter a execução restrita ao saldo remanescente de exames, consultas ou sessões ainda não realizados;
- b) vedar qualquer forma de ampliação tácita ou automática do objeto contratual;
- c) realizar novo procedimento de contratação ou novo credenciamento, caso haja necessidade de ampliação quantitativa ofertada, respeitados os limites legais.

Assim, a **PRORROGAÇÃO** da vigência não implica, por si só, a recomposição automática dos quantitativos inicialmente estimados. Em regra, deve-se manter a execução restrita ao saldo remanescente do objeto contratual, sendo vedada qualquer ampliação tácita ou automática do quantitativo.

Caso a Administração identifique a necessidade de ampliação da oferta de serviços, deverá promover novo procedimento de contratação ou novo credenciamento, devidamente fundamentado, precedido de adequado planejamento e observados os limites e requisitos legais.

Porém, se entende que por se tratar de serviços contínuos, o consulente, tecnicamente, deve ter se referido a RENOVAÇÃO, esta que consiste na celebração de um “novo contrato” entre as partes, com o mesmo objeto e observados os mesmos termos e condições da contratação original, o que levaria a uma resposta diferente, ou seja, a extensão da vigência inicial por um novo período, idêntico ao original, “redunda na replicação das condições pactuadas, inclusive quanto aos quantitativos envolvidos”, na linha do Acórdão TCU nº 231/2017.



Todavia, em que pese não prevista no questionamento, entendemos que a questão terceira se relaciona com possível prorrogação (renovação, tecnicamente) de serviços prestados por profissionais de saúde nos CASOS DE CREDENCIAMENTO e neste caso o cenário de altera.

No CREDENCIAMENTO não se aplica a lógica, como nos contratos de serviços e fornecimentos contínuos de **“saldo remanescente do contrato” mensal, ou “retorno ao valor original” com uma possível RENOVAÇÃO, uma vez que no credenciamento: o contrato não pressupõe consumo linear ou contínuo, o valor é estimativo, não necessariamente exaustivo e a execução depende da demanda efetiva.**

Desta forma, **no credenciamento: o contrato continua válido dentro das mesmas condições; o valor não “volta” automaticamente ao teto inicial e a execução continua limitada ao valor vigente**, salvo ajuste formal.

Assim, abre-se a possibilidade para reabertura ou ampliação do valor no Credenciamento, de **novo empenho dentro do mesmo contrato (se houver saldo e previsão), nas hipóteses de o contrato não ter esgotado o valor estimado, e a vigência foi prorrogada, e neste caso é possível emitir novo empenho para o exercício seguinte (o empenho não cria novo valor contratual), apenas viabiliza a execução financeira.**

Outra opção seria um **termo aditivo de valor (se previsto e justificado)**, nos casos de demanda que superou a estimativa inicial, desde que haja justificativa técnica e dotação orçamentária; respeitando, de outro giro, os limites legais (art. 125, quando aplicável) e devida justificativa.

Portanto, seria possível novo contrato de credenciamento (solução mais segura), encerrando o contrato vigente, mantendo o edital de credenciamento aberto e firmando novo contrato, com novos valores estimados, e novo período de vigência e controle financeiro; mas sem se descuidar de contemplar, se for o caso, outros credenciados porventura não contratados anteriormente, já que no Credenciamento, todos interessados, após credenciados, estão aptos a prestar o serviço ou fornecer o bem, não havendo exclusividade.

Diante do exposto, esta área técnica manifesta-se no sentido de que:



- 1. Serviços laboratoriais e serviços prestados por profissionais da área da saúde podem ser enquadrados como serviços contínuos,** desde que demonstrada a necessidade administrativa permanente ou prolongada, devidamente justificada em estudos técnicos e vinculada à manutenção regular da política pública de saúde.
- 2. É juridicamente possível a prorrogação de contratos em geral, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021,** desde que atendidos os requisitos legais, notadamente a previsão no edital de chamamento público e no instrumento contratual, a comprovação da vantajosidade econômica, a existência de dotação orçamentária suficiente e a observância dos prazos máximos de vigência.
- 3. Todavia, no CREDENCIAMENTO não se aplica a lógica, como nos contratos de serviços e fornecimentos contínuos de “saldo remanescente do contrato” mensal, ou “retorno ao valor original” em face de uma possível “RENOVAÇÃO”, uma vez que no credenciamento o contrato não pressupõe consumo linear ou contínuo, o valor é estimativo, não necessariamente exaustivo e a execução depende da demanda efetiva. Desta forma, no Credenciamento: o contrato continua válido dentro das mesmas condições; o valor não “volta” automaticamente ao teto inicial e a execução continua limitada ao valor vigente, salvo ajuste formal, considerando as possibilidades descritas neste opinativo.**



Prorrogações com Prazos Distintos em Serviços Contínuos

Com base na lei 14.133/21, um contrato de serviço continuado, com período de 12 meses, teve sua primeira renovação de 8 meses, a segunda renovação pode voltar a ser de 12 meses?

Ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

A Lei nº 14.133/21 não exige que todas as prorrogações tenham o mesmo período. Ela apenas estabelece limites máximos de vigência, especialmente para serviços contínuos.

Art. 107, §1º, 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.

Quanto aos serviços e fornecimentos contínuos, a Lei 14.133/2021 os conceitua como serviços contratados e compras realizadas pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. Tais serviços podem ser executados com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra.

A Lei 14.133/2021 permitiu que os contratos de serviços e de fornecimentos contínuos sejam celebrados com vigência inicial de até cinco anos. Além disso, desde que haja previsão em edital, esses contratos podem ser prorrogados sucessivamente (não necessariamente por igual período) até a vigência máxima de dez anos.

Para tanto, a autoridade competente deve atestar, no início de cada exercício financeiro e por ocasião das prorrogações contratuais, que as condições e os preços do contrato permanecem vantajosos para a Administração. Deve atestar ainda a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.



Importante ressaltar, que deve ser adotada a modalidade de licitação adequada, tendo em vista o valor total do pacto, computadas as possíveis prorrogações. Desse modo, a análise do enquadramento de determinada atividade no rol dos “serviços a serem executados de forma contínua” depende de um exame casuístico, no qual deverá ser avaliada a constância da necessidade pública a ser executada.



Aditivo em Ata de Registro de Preço

Considerando a omissão da lei 14.133 referente à possibilidade ou vedação de aditivo de quantitativo de 25% de Ata de Registro de preço.

Considerando entendimento consolidado do TCE-PR através do acórdão 281/2015.

Tendo em vista que o Decreto Federal nº 11.462/2023, que veda acréscimos nas atas, é aplicável exclusivamente à Administração Pública Federal, não se estendendo automaticamente aos entes municipais.

Pode o município regulamentar tal possibilidade através de decreto municipal ?

Preliminarmente, esclarece-se que a resposta às indagações destacadas dá-se em linhas gerais, com fulcro nas normas vigentes aplicadas ao caso e em consonância com o posicionamento deste Tribunal, sem qualquer análise ou opinião de caso concreto, podendo, inclusive, esta Corte de Contas, vir a firmar entendimento distinto acerca da temática.

A Ata de Registro de Preços é um documento com característica de compromisso para a futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas, possuindo prazo de 1 ano e podendo ser prorrogada por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no acórdão nº 3273/2010, afirmou que a Ata tem natureza diversa do contrato, pois se trata de um instrumento próprio. Ronny Charles afirma que a natureza é pré-contratual ou de "contrato normativo", gerando o compromisso da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) é minuciosa ao permitir alterações unilaterais de até 25% nos contratos (arts. 124 e 125). No entanto, ela silencia sobre a aplicação desse instituto à Ata de Registro de Preços.

Na Lei 14.133/21, a ata de registro de preços foi melhor normatizada, com previsão de vigência de 12 meses e possibilidade de renovação por igual período, desde que comprovada a manutenção do preço vantajoso, conforme se vê no artigo 84:



Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

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

Com a disciplina do novo sistema de registro de preços, e solucionada a controvérsia que envolvia o prazo de vigência do documento, os entes federativos e os fornecedores começaram a enfrentar questionamentos relacionados à possibilidade de renovação dos quantitativos registrados nas atas, dentro do prazo de vigência, considerando a autorização de prorrogação do prazo da ata por mais 12 meses.

Em consonância com um dos enunciados aprovados no II Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal: a integração como estratégia de governança:

Enunciado 42: No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, atendidas as condições previstas no art. 84 da Lei n. 14.133/2021, as quantidades registradas poderão ser renovadas, devendo o tema ser tratado na fase de planejamento da contratação e previsto no ato convocatório.

A Advocacia-Geral da União (AGU) traz entendimento conforme o Parecer n. 00453/2024 e o Despacho n. 00514/2024, é favorável à possibilidade de renovação dos quantitativos da ata de registro de preços em caso de prorrogação da sua vigência, desde que algumas condições sejam atendidas.

A análise jurídica da AGU concluiu que a interpretação do artigo 84 da Lei nº 14.133/2021 e dos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.462/2023 permite essa renovação. O documento destaca que a Lei nº 14.133/2021 inovou ao permitir a prorrogação da ata por igual período, por mais um ano, desde que o preço continue sendo vantajoso. A prorrogação da vigência da ata, por si só, não teria sentido se o quantitativo não fosse renovado, especialmente em casos de demandas imprevisíveis, como as enfrentadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS).

A AGU defende que a prorrogação da ata, neste contexto, deve ser entendida como uma "renovação" do prazo, seguindo um modelo similar ao dos contratos de serviços contínuos, nos quais a prorrogação do prazo de vigência também renova os quantitativos. Essa interpretação, que também é o



pensamento do autor Ronny Charles[1], está em linha com a anualidade do planejamento das contratações, prevista no artigo 12, §1º, e no artigo 40 da Lei nº 14.133/2021.

O parecer da AGU estabelece que a renovação dos quantitativos é possível desde que sejam cumpridas condições que devem ser tratadas na fase de planejamento da contratação:

[...]

Por fim, é importante destacar a necessidade de previsão expressa no edital e na ata de registro de preços para que seja possível a prorrogação da ata de registro de preços e a respectiva renovação dos quantitativos. Conforme defendem Antonio Cecílio Moreira Pires e Aniello Parziale[4], em caso de silêncio no ato convocatório, não será possível a dilação do prazo de vigência do compromisso. Ressaltam também os autores que a prorrogação da ata de registro de preços deverá ocorrer dentro do prazo de sua vigência, não sendo possível que ocorra após a expiração do lapso de vigência. Logo, é necessário que a possibilidade de renovação dos quantitativos na prorrogação da ata de registro de preços seja tratada no planejamento da contratação.

É importante ressaltar que o parecer também esclarece que a vedação de acréscimos nos quantitativos (artigo 23 do Decreto nº 11.462/2023) refere-se ao aumento dos quantitativos originais, e não à renovação para um novo período de vigência. A renovação não é um acréscimo, mas sim a "repetição" da relação original. O Despacho n. 00514/2024, que aprova o parecer, reforça a recomendação de que a prorrogação de vigência e de quantitativos seja formalizada por meio de um termo aditivo à ata, caso as condicionantes acima estejam previstas.

O entendimento é corroborado pelo Enunciado nº 42 do Conselho da Justiça Federal, que afirma que as quantidades registradas podem ser renovadas, desde que as condições previstas no artigo 84 da Lei n. 14.133/2021 sejam atendidas e o tema seja tratado no planejamento e no ato convocatório.

Portanto, de acordo com a norma vigente, decretos e enunciados disponibilizados pelos órgãos estaduais e federais, entende-se que é possível prorrogar a ata de registro de preço assim como é possível a renovação dos quantitativos e não apenas de utilização dos saldos, todavia, não é permitido efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos inicialmente na ata de registros de preço.



Além disso, outras formalidades devem ser observadas, tais como a comprovação da manutenção da vantajosidade dos preços registrados, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, a qual poderá ser demonstrada mediante a realização de pesquisa de preços, bem como a necessidade de que a prorrogação da ata de registro de preços seja formalizada por meio de termo aditivo celebrado dentro do prazo de sua vigência, isto é, dentro do período inicial de 12 (doze) meses.

A legitimidade do Município para editar norma sobre a questão encontra alicerce no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que confere aos entes locais a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber. A vedação a aditivos em Atas de Registro de Preços imposta pelo Decreto Federal nº 11.462/2023 configura norma regulamentar específica da União, à qual os municípios poderão aderir por meio de dispositivo próprio.

Diante do exposto, responde-se à consulta no sentido de que, em tese, o Município detém competência para suplementar a legislação federal e editar decreto regulamentando aspectos do sistema de registro de preços, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Todavia, não se mostra juridicamente recomendável a edição de norma municipal que autorize acréscimos quantitativos em atas de registro de preços, por meio de aditivo de até 25% (percentual aplicado aos contratos e não as atas), diante da orientação atualmente consolidada no âmbito federal, que veda tal prática, bem como dos princípios do planejamento, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

Revela-se mais prudente que o Município se alinhe à vedação estabelecida no Decreto Federal nº 11.462/2023, ainda que não vinculante, admitindo-se apenas a renovação dos quantitativos nos casos de prorrogação da vigência da ata, desde que atendidos os requisitos previstos no art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e nas orientações do Conselho da Justiça Federal e da Advocacia-Geral da União.

Pelos argumentos acima postos, são vedados acréscimos nos quantitativos originais da Ata de Registro de Preços, sendo possível a renovação da ata para um novo período de vigência, e neste caso, em face da evolução doutrinária e até mesmo jurisprudencial, é possível a renovação dos quantitativos, sendo recomendável a previsão no edital em situações desta natureza.



Estimativa e Justificativa de Preços nas Inexigibilidades de Licitação

Considerando que a PESQUISA DE PREÇOS E JUSTIFICATIVA DE PREÇOS O art. 23 da Lei 14.133/21 estabelece que “[o] valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.” A pesquisa de preços é, pois, o mecanismo pelo qual a Administração Pública obtém os preços que servirão de referência para a fixação do valor estimado da contratação, valendo-se, para tanto, dos parâmetros indicados no §1º do mesmo art. 23

JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A justificativa do preço é a demonstração da coerência entre a decisão administrativa de contratar por um determinado valor, considerando a pesquisa de preços realizada, o valor estimado e as características da contratação que está sendo realizada. A justificativa do preço, portanto, é muito mais do que a pesquisa. Seu objetivo é subsidiar, motivar a decisão administrativa sob os especiais enfoques da razoabilidade e da economicidade, considerando a situação concreta. As disposições da Lei 14.133/21 e da Instrução Normativa nº 65/21-SEGES/ME, editada para regulamentar a pesquisa de preços no seu âmbito, trouxeram novamente à tona a necessidade de uma abordagem clara sobre o assunto.

Da análise conjunta, as seguintes regras podem ser extraídas:

- a) O processo de contratação por inexigibilidade de licitação deve ser instruído com a estimativa de despesa (valor estimado da contratação), que será obtida por meio de pesquisa de preços nos parâmetros a partir dos parâmetros do art. 23 da Lei 14.133/21 (art. 72, inc. II da Lei 14.133/21);*
- b) O processo de contratação por inexigibilidade de licitação deve ser instruído com a justificativa de preços (art. 72, inc. VII da Lei 14.133/21);*
 - a. A justificativa de preços terá como base os valores de contratação de objetos idênticos comercializados pela empresa a ser contratada em até um ano antes da data da contratação, por meio de notas fiscais ou outro meio idôneo, quando não for possível estimar o valor na forma do art. 23 da Lei 14.133/21 (art. 7º, §1º da IN nº 65/2021-SEGES/ME);*
 - b. A justificativa de preços poderá ter como base valores de objetos semelhantes, caso a empresa a ser contratada nunca tenha comercializado objeto idêntico (art. 7º, §2º da IN nº 65/2021-SEGES/ME);*
 - c. Será vedado contratar por inexigibilidade quando a justificativa de preços demonstrar a possibilidade de competição (art. 7º, §3º da IN nº 65/2021-SEGES/ME).*



inexigibilidade e justificativa de preços

No que concerne à justificativa de preços para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, embora seja exigida como elemento de instrução processual pela NLLC, não há uma definição legal de rito ou forma para sua concretização. Assim, a conduta esperada do gestor responsável é, certamente, por uma questão de lógica, seguir a orientação firmada pelo TCU no sentido comparar os preços praticados pelo fornecedor junto a outras organizações, públicas ou privadas. Contudo, esta não é a única conduta possível, conforme já enfatizado pela AGU ao admitir a utilização de outros “meios igualmente idôneos” destinados a aferir a razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade. O §1º do art. 7º da IN nº 65/2021-SEGES/ ME segue nessa linha ao estabelecer que, quando não for possível estimar o valor do objeto da forma convencional, ou seja, utilizando-se dos parâmetros previstos pelo art. 23 da Lei 14.133/21 e repetidos no art. 5º da referida IN, a justificativa de preços poderá se dar a partir de notas fiscais emitidas pela empresa no período de até um ano antes ou por outro meio idôneo. Desse modo, embora seja esperado que o gestor se valha, para justificar o preço, de contratos similares celebrados pelo particular a ser contratado, outras formas com o mesmo propósito não podem ser afastadas.

PERGUNTA

Nas inexigibilidades de licitação de acordo com o artigo 72 incisos II e VII, da 14.133/2021, requer que seja feita a estimativa na forma do artigo 23 bem como a devida justificativa de preços. Diante disso, solicita-se orientação quanto à correta aplicação do artigo 23 nas situações de inexigibilidade, especialmente no que se refere à formulação da estimativa e à justificativa do valor, de forma a atender adequadamente os requisitos legais dos incisos mencionados.

Inicialmente, cabe salientar que em pese se tratar de um processo de inexigibilidade de licitação a estimativa do valor da contratação não é dispensada, mas apenas, em algumas situações (em face por exemplo da escassez de fontes de pesquisa) modificada a sua metodologia de cálculo; e, portanto, sua a obrigatoriedade é mantida.

Seguindo os parâmetros da Lei 14.133/21, a princípio, deve se atentar para o que está previsto no §1º do art. 23, devendo compor as fontes de pesquisa:

- Painéis de preços públicos;
- Contratações similares de outros entes;
- Atas de registro de preços vigentes;
- Contratações anteriores do próprio órgão;
- Bases oficiais (ex.: PNCP, Comprasnet, etc.).



Assim, a formulação do orçamento estimado para contratação, ainda que por inexigibilidade, segue os mesmos parâmetros de um processo de licitação comum em que há disputa.

Nesta linha, tem entendido o TCU que o mais adequado quando da interpretação do art. 23, é que na formulação de orçamento estimativo a Administração Pública lance mão de mais de uma das alternativas de pesquisa de preços, criando a assim, o que a doutrina chama de Cesta de preços.

Em relação a formação do preço, consoante o art. 23, a jurisprudência do TCU e a doutrina tem se posicionado nos seguintes termos:

O TCU assim assinala:

Acórdão 1875/2021-TCU-PLENÁRIO:

Essa consulta a diversas fontes é compatível com o que ficou conhecido como “cesta de preços” na jurisprudência do TCU. Cite-se, por exemplo, o Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais

ACÓRDÃO 3224/2020 – TCU- PLENÁRIO

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

ACÓRDÃO 1508/2020 – TCU- PLENÁRIO

(...) 13. Não fosse o bastante, na construção das estimativas de preços, não teriam sido observados os pressupostos mínimos para possibilitar a necessária avaliação da razoabilidade do preço unitário da UST sobre as contratações analisadas, em evidente ofensa aos arts. 7º, § 2º, II, e 15, § 7º, II, da Lei n.º 8.666, de 1993.

14. Por esse prisma, restou, também, constatada a inadequada dependência da administração perante as empresas privadas no processo de orçamentação das contratações, para além da baixa utilização de contratos públicos na estimativa de preços, restando, ainda, evidenciadas as seguintes falhas: (a) indesejada assimetria de informações entre as partes; (b) incomparabilidade e heterogeneidade das contratações; (c) ausência de utilização da planilha de composição de custos para a estimativa dos preços das contratações; e (d) caráter abstrato das metodologias utilizadoras dessas denominações como UST.



15. Para piorar, ao deixar de efetuar a análise crítica sobre os valores integrantes da composição e da formação dos preços unitários, a Administração Pública não teria condições de avaliar a economicidade dos preços unitários da UST, nem conseguiria demonstrar a sua respectiva razoabilidade, por meio apenas da comparação entre os preços unitários praticados nas contratações públicas ou nas cotações pelas empresas privadas.
16. Em face dessa deficiência na estimativa de preços nas contratações em UST, do dimensionamento dos quantitativos de UST baseado em parâmetros injustificados, da incomparabilidade e da heterogeneidade das contratações, para além, ainda, da impossibilidade de avaliar a economicidade a partir, somente, dos preços unitários em si, a utilização da UST ampliaria o risco de contratações antieconômicas com o subjacente dano ao erário.

Citando o Acórdão 2637/2015 – Plenário do TCU, Ronny Charles alude:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cestas de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

Todavia, é possível que em decorrência da especificidade do objeto as possibilidades de estimar o orçamento não seja viável por meio dos parâmetros estabelecidos no §1º do art. 23 em face da inviabilidade prática da pesquisa ampla de mercado, e desta forma, após superadas as tentativas pesquisas e comprovados que esses meios não foram suficientes para precificar, de forma adequada ao praticado pelo mercado, o objeto da inexigibilidade recomenda-se a observância da INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES /ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021 que prever, como pressuposto metodológico, os seguintes meios para levantamento da estimativa do orçamento da licitação:

- Notas fiscais da própria empresa (até 1 ano);
- Contratos anteriores com outros clientes;
- Tabelas públicas do fornecedor;
- Propostas comerciais recentes;
- Outros meios idôneos.



Não obstante, é importante salientar que a IN 65/2021 é uma norma de observância obrigatória apenas para Governo Federal ou quando houver uso de recurso de federais por outros Entes, assim, é possível que os Entes Locais, regulamente sobre essa mesma matéria de forma específica, adequando à sua realidade.

Por fim, cabe frisar que quanto a necessidade da análise do Gestor para se chegar a justificativa do preço ou orçamento da inexigibilidade, não pode ele apenas transcrever o preço encontrado, portanto deve demonstrar a razoabilidade do valor que será efetivamente contratado, analisando:

- Compatibilidade com o mercado;
- Histórico do fornecedor;
- Escopo da prestação do serviço.
- Característica e peculiaridade do objeto;
- Economia de escala ou ausência dela;
- Vantagem administrativa.



Equipe D.A.M

Diretoria de Assistência aos Municípios