

ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DA ALTERAÇÃO DE PRAZOS NA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL PARA A GESTÃO PÚBLICA, A PARTIR DA MUDANÇA NA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, COM BASE NOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

ANALYSIS OF THE POSSIBLE IMPACTS OF CHANGING DEADLINES IN THE CONTRACTUAL EXTENSION FOR PUBLIC MANAGEMENT, BASED ON THE CHANGE IN THE LAW OF BIDS AND CONTRACTS, BASED ON PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Isabella de Campos Sandi²
Carlos Rodrigo Kazu Tagamori³

RESUMO

Este artigo possui a intenção de investigar os possíveis impactos da alteração da vigência contratual de acordo com a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/21. Essa mudança ocasionou divergências entre doutrinadores do direito no que se refere aos seus efeitos reais. A norma legal visa, em última instância, a busca e o resguardo do interesse público, que pode se manifestar de diversas formas. O objetivo geral do presente trabalho consiste em investigar as alterações dos prazos de vigência contratual para serviços e fornecimentos contínuos sem mão de obra exclusiva, sob a ótica da vantajosidade. Para isso, serão abordados objetivos específicos, que abrangem a conceituação de termos jurídicos; a contraposição da atualização de prorrogação dos contratos entre a Lei nº 14.133/21 e a antiga legislação, Lei nº 8.666/93; e a análise da vantajosidade dessa mudança para gestão pública. Além disso, será observada a aplicação dos Princípios da Administração Pública, especialmente os da Legalidade, Supremacia do Interesse Público, Celeridade e Competitividade, a fim de responder às hipóteses elaboradas com o intuito de direcionar a resposta para o problema de pesquisa deste estudo. Sendo assim, esta dissertação tem como motivação apresentar e estabelecer referências que permitam avaliar se a mudança legislativa nos prazos de vigência dos contratos proporcionará benefícios para a gestão pública. Para isso, será abordada uma metodologia qualitativa com enfoque na pesquisa bibliográfica e documental em livros, pareceres jurídicos, artigos e leis que abordem a alteração dos prazos de prorrogação contratual.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações e Contratos; Lei 14.133/21; Vantajosidade; Prorrogação contratual.

¹ Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais Intendentes (CFOInt) da Academia da Força Aérea (AFA).

² Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma *Ártemis*, 2025).

³ 2º Ten QOCon MDR, Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera-Uniderp, Especialista em Direito de Família pela Faculdade Damásio Evangelista de Jesus e MBA em Liderança e Coaching pela Faculdade Anhanguera.

ABSTRACT

The intention of this article is to investigate the possible impacts of changing the contractual term in accordance with the new contracts law, Law No 14.133, of April 1, 2021. This change caused divergences between legal scholars in relation to the real effects. The legal norm aims, in the last instance, the pursuit and protection of the public interest, which can manifest itself in different ways. The main objective of this study consists in the investigation of the changes to contractual validity periods in the contracts for services and continuous supplies without exclusive labor, from the perspective of advantageousness. To achieve this, specific objectives will be addressed, including the conceptualization of legal terms; the comparison of the contractual extension updates between Law No 14.133, of April 1, 2021 and the previous legislation, Law No 8.666, of June 21, 1993; and the analysis of the advantageousness of this change for public management. In addition, the application of the principles of Public Administration will be observed, especially those of legality, supremacy of the public interest, speed, and competitiveness, in order to answer the hypotheses formulated with the aim of directing the response to the research problem of this study. Thus, the motivation of this dissertation is to present and establish references that allow for an evaluation of whether the legislative change in contract validity periods will provide benefits for public management. To this end, a qualitative methodology will be approached with a focus on bibliographical and documentary research in books, legal opinions, articles and laws that address the change in contractual extension deadlines.

Keywords: New Bidding and Contracts Law; Law No 14.133, of April 1, 2021; Advantage; Contract Extension.

INTRODUÇÃO

A licitação é a forma de contratação da Administração Pública, prevista no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e que determina que obras, serviços, compras e alienações sejam contratados por meio de licitação pública. O contrato administrativo formaliza o acordo firmado entre particulares e a Administração Pública por meio de um certame que visa promover a competição entre os concorrentes em busca da melhor proposta (Di Pietro, 2014). Durante muitos anos, os contratos foram regidos pela Lei nº 8.666/93 e, recentemente, foram atualizados pela Lei nº 14.133/21.

Dentro do procedimento licitatório, existe a possibilidade da prorrogação contratual tendo em vista seu prazo de vigência. Esse prazo assume diferentes efeitos conforme a natureza do contrato, podendo ser de execução instantânea ou continuada. Nos casos de contratos de execução imediata, é determinado um prazo adequado e sua relação negocial se encerra com o cumprimento das obrigações contratuais por ambas as partes. Já nos casos de contratos de execução continuada,

que se referem a serviços ou fornecimentos necessários para atender demandas permanentes ou prolongadas da Administração Pública, o contratado é obrigado a cumprir com suas obrigações durante todo o período firmado no contrato e só se encerra ao término do mesmo (Mazzoco, 2002).

A regra geral é que os contratos administrativos durem o período do exercício financeiro, ou seja, 1 ano. No entanto, a Lei nº 8.666/93 previa a possibilidade de prorrogação sucessiva desses contratos, desde que estivessem incluídos no plano plurianual. O art. 57 da lei revogada abordava a prorrogação, estabelecendo que ela poderia ocorrer mediante acordo de ambas as partes, desde que houvesse interesse público, necessidade de modificação do contrato, alteração do valor ou vantajosidade para a Administração Pública, entre outros fatores. Além disso, o inciso II do mesmo artigo, previa a prorrogação de contratos de execução continuada de até 60 (sessenta) meses, não podendo exceder esse prazo. Ademais, o § 4º, em caráter excepcional, autorizava, de forma justificada e mediante autorização de autoridade superior, de prorrogação por até mais 12 (doze) meses (Brasil, 1993).

Com a admissão da NLLC, Lei nº14.133/21, houve a manutenção da regra geral de vigência anual dos contratos administrativos. Entretanto, a nova legislação introduziu inovações relevantes em relação às possibilidades de prorrogação. O art. 106 da NLLC prevê as hipóteses em que é autorizada a celebração de contratos com vigência de até cinco anos. Complementando, o art. 107 estabelece que a prorrogação dos contratos de execução contínua poderá ocorrer sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que a necessidade e o interesse público sejam justificados (Brasil, 2021). Nesse sentido, Ronny Charles Lopes de Torres (2021), em sua obra “Leis de Licitações Públicas Comentadas”, esclarece o conceito de serviços e fornecimentos contínuos:

Uma relação contratual de fornecimento que, por natureza, exija delação de prestação contratual e sirva à manutenção de atividade administrativa decorrente de necessidades permanentes, deve ser interpretada como serviço ou fornecimento contínuo, o que permite que o edital adote o prazo de vigência previsto no artigo 106 da Nova Lei de Licitações e Contratos (Torres, 2021, p. 676).

Além disso, exige-se que tal possibilidade esteja expressamente prevista em edital e que a vantajosidade, em relação aos preços e condições, seja devidamente atestada. De modo geral, a norma busca resguardar o interesse público, o qual se manifesta, entre outros aspectos, por meio do aspecto da vantajosidade.

Dessa forma, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa: **Qual o impacto da alteração legislativa no prazo de vigência contratual, trazida pela Lei nº 14.133/21, na vantajosidade dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra?** Por essa razão, a justificativa deste trabalho encontra amparo na relevância da análise da vantajosidade da prorrogação contratual no âmbito da Administração Pública, com base nos Princípios da Administração Pública, especialmente da Legalidade, Supremacia do Interesse Público, Celeridade e Competitividade. As conclusões obtidas nesta pesquisa poderão servir de contribuição para a tomada de decisão dos gestores públicos, nas diversas esferas da Administração, promovendo uma atuação mais eficiente, transparente e alinhada com o interesse da coletividade.

Nesse sentido, o objetivo geral desta obra é investigar as alterações legislativas nos prazos de vigência contratual para serviços e fornecimentos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, sob a ótica da vantajosidade. Essa delimitação se justifica pela complexidade inerente aos contratos que envolvem dedicação exclusiva. Tais peculiaridades envolveriam uma abordagem mais distinta, aprofundada e voltada às relações trabalhistas, o que excederia o escopo deste estudo e seu objetivo. Dessa forma, ao limitar aos serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa preserva seu foco nos aspectos administrativos da vantajosidade e da vigência contratual com base na Lei nº 14.133/21.

Visando atingir tal objetivo, foram traçados os objetivos específicos:

- i) conceituar o que são contratos administrativos e contratos de serviços e fornecimentos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra;
- ii) contrapor as atualizações trazidas pela Lei 14.133/21 em relação a Lei 8.666/93, em relação à vigência de contratos; e
- iii) investigar as possíveis vantagens da alteração de prazos na vigência contratual para gestão pública, como exigência do inciso I do art. 106 da NLLC.

Foram levantadas duas hipóteses para direcionar a análise dos possíveis impactos da alteração dos prazos de vigência dos contratos na gestão pública. A primeira hipótese sugere que a prorrogação dos contratos de serviços e fornecimento contínuos por até dez anos é capaz de garantir a prestação ininterrupta dos serviços e continuidade do funcionamento da máquina pública, com redução dos trâmites administrativos licitatórios e consequente diminuição dos gastos da União, tornando a gestão pública mais eficiente. A segunda hipótese sugere que a prorrogação dos

contratos de serviços e fornecimentos contínuos por até dez anos restringe a contratação de novas empresas, limitando a competição e, conseqüentemente, reduz a competitividade e eficiência administrativa.

Essas hipóteses orientaram as análises realizadas neste estudo e direcionaram as conclusões para resposta da pergunta, além de fornecer subsídio para a análise de uma situação hipotética que envolva a decisão de prorrogação ou não de um contrato. “Apesar de a alteração ser relativamente recente e dos impactos atuais dessa mudança ainda não serem completamente verificados, é plausível considerar os possíveis impactos na eficiência da gestão pública” (Carvalho; Marques, 2023). Assim, torna-se necessário ponderar se a ampliação da vigência contratual representa, de fato, um avanço para gestão pública, considerando a dualidade de impactos apresentada nas hipóteses levantadas.

Em sequência, será desenvolvido o referencial teórico, com base em obras doutrinárias, artigos e dispositivos legais pertinentes, especialmente as Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21, que tratam sobre a vigência dos contratos administrativos. Por fim, será abordada uma metodologia qualitativa com enfoque na pesquisa. A análise busca atingir resultados que possam oferecer subsídios relevantes para formulação de práticas administrativas mais eficazes e alinhadas com os Princípios Constitucionais da Administração Pública.

1 METODOLOGIA

O presente artigo, com a intenção de responder à pergunta de pesquisa, enquadra-se na abordagem qualitativa, baseada em uma análise bibliográfica e documental de estudos, pesquisas, artigos e leis que abordem a alteração dos prazos de vigência contratual, entre as quais as Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21. É necessário, portanto, compreender os conceitos metodológicos abordados e quais suas relações com o estudo apresentado.

O método qualitativo tem como objetivo interpretar características sociais, considerando o significado que os indivíduos atribuem a essas experiências, como interações e comportamentos. Segundo Pope e Mays (2005), esse método está intimamente ligado à forma como as pessoas compreendem o mundo e significam suas vivências. Logo, esse método foi essencial para contextualizar o tema e analisar a percepção de autores do direito administrativo sobre os impactos da vigência contratual para a Administração Pública.

A pesquisa documental, enquanto técnica qualitativa, auxilia no entendimento histórico, cultural e científico de uma comunidade e/ou fenômeno localizados em um determinado período (Fontana; Pereira, 2023). Neste estudo, a pesquisa documental foi utilizada, principalmente, por meio de pareceres jurídicos, doutrinas e na própria contraposição de leis, por se tratar do cerne desta pesquisa.

A pesquisa bibliográfica é uma modalidade de estudo e de análise de documentos de domínio científico. Nesse caso, as fontes são secundárias, ou seja, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015). A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de livros de autores do direito clássico, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014); em artigos que abordaram em seu conteúdo a análise da vantajosidade da prorrogação contratual, como o artigo do advogado Felipe Miranda Ferrari Picolo (2022); e em artigos publicados em revistas de conteúdo jurídico.

Entretanto, este trabalho encontra limitação no fato de que a NLLC entrou em vigor em 1^º de abril de 2021, e somente veio a produzir seus efeitos em relação aos contratos administrativos, a partir de 1^º de janeiro de 2024. Assim, muitos contratos ainda são regidos pela lei revogada e não houve a formulação de nenhum contrato de cinco anos, nos moldes da nova lei. Por essas razões, a análise deste trabalho foi baseada nos possíveis impactos da alteração legislativa tendo em vista a vantajosidade para gestão pública.

Dessa forma, a escolha dessas abordagens metodológicas visa oferecer base teórica sólida para investigar a vantajosidade da prorrogação contratual no âmbito da Administração Pública, possibilitando uma compreensão mais precisa dos efeitos da alteração legislativa em conformidade com os Princípios da Legalidade, Supremacia do Interesse Público, Celeridade e Competitividade. Além disso, após as conceituações, foi apresentado um exemplo hipotético de aplicação legislativa e conceitual em um possível assessoramento para situação de prorrogação contratual.

2 DESENVOLVIMENTO

A necessidade do uso de recursos públicos para aquisição de bens e materiais e/ou prestação de serviços, seja qual for sua natureza, é denominada despesa pública. Vale destacar que os contratos estão diretamente relacionados à fase da liquidação das despesas, sendo um dos

elementos essenciais para execução do objeto contratado. Para contextualizar o processo, a análise inicial abordará as etapas precedentes que conduzem à formalização da etapa contratual.

As etapas da despesa pública são: empenho, liquidação e pagamento. A fase em que ocorre a licitação e contratação precede a fase de empenho da despesa pública. Para essa finalidade, é necessário seguir as fases do processo licitatório, que são regidas pela Lei nº 14.133/21. O art. 17 da lei mencionada aborda as fases desse processo, sendo elas:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação (Brasil, 2021).

A fase interna refere-se à etapa preparatória da licitação, caracterizada pelo planejamento em relação à real necessidade do processo, a definição da melhor forma de descrever o objeto a ser licitado e o estabelecimento de regras a serem incluídas no edital. Já a fase externa inicia-se com a divulgação do edital e aponta desde a apresentação de propostas e lances pelas empresas até a validação documental dos participantes. Nessa fase, também existe a possibilidade de interposição de recurso, a fim de garantir o direito de ampla defesa dos licitantes. Por fim, a fase final manifesta a homologação, que consiste na aprovação pela autoridade administrativa competente, a qual atesta a legalidade do processo licitatório ocorrido.

Nesse momento do processo, podem ocorrer a adjudicação, a revogação e a anulação ou a interposição de recursos administrativos. A adjudicação representa a atribuição do objeto à empresa vencedora de cada respectivo item, conforme o resultado do julgamento. A revogação, por sua vez, é o ato pelo qual a Administração Pública encerra o certame por conveniência ou oportunidade, devidamente justificadas. A anulação pode ser realizada por ofício ou mediante provocação de terceiros, desde que se enquadre nos casos previstos na Lei de Licitações e Contratos. Já os recursos administrativos são cabíveis quando algum licitante se sentir prejudicado por uma decisão, ou identificar possível irregularidade ou vício no decorrer do processo licitatório, sendo garantido o contraditório e a ampla defesa.

Concluídos todos os trâmites do processo licitatório, em regra, procede-se à formalização da celebração do contrato entre a Administração Pública e o particular vencedor. No entanto,

conforme o art. 95 da Lei nº 14.133/21, é possível a substituição do contrato por outro instrumento jurídico hábil equivalente, a depender da situação. Nesse caso, admite-se a substituição por instrumentos como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução do serviço. Essa situação é permitida em duas hipóteses: i) nos casos de dispensa de licitação em razão do valor, conforme os valores legais estabelecidos; e ii) nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independente do valor envolvido (Brasil, 2021).

O processo licitatório e a contratação precedem a fase de empenho da despesa pública. Conforme o art. 58 da Lei nº 4.320/64, o “empenho consiste em ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, a obrigação de pagamento, esteja ela condicionada ou não a um evento futuro” (Brasil, 1964). Em seguida, nos termos do art. 63, ocorre a liquidação da despesa, etapa que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base na análise dos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (Brasil, 1964). Após essa etapa, procede-se o pagamento, conforme os termos pactuados nas cláusulas contratuais.

Dessa forma, torna-se necessário compreender o conceito de “contrato”, amplamente abordado nas relações entre a Administração Pública e o particular. É imprescindível destacar que os contratos administrativos apresentam diversas peculiaridades, notadamente no que se refere ao seu regime de execução, ao recebimento do objeto, à sua natureza jurídica, à necessidade e à vigência. Tais especificidades serão abordadas com base no referencial teórico e nas conceituações jurídicas, com ênfase na análise da vantajosidade e nas alterações relativas à vigência contratual introduzida pela NLLC.

Ademais, o presente estudo visa analisar contratos de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra. Essa delimitação se justifica pela complexidade inerente aos contratos que envolvem dedicação exclusiva, os quais exigem a observância de convenções e acordos coletivos de trabalho, além da realização periódica de repactuações para custos decorrentes de mercado e para custos de mão de obra. Tais peculiaridades envolveriam uma abordagem mais distinta, aprofundada e voltada às relações trabalhistas, o que excederia o escopo deste estudo e seu objetivo. Dessa forma, ao limitar aos serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra, a pesquisa preserva seu foco nos aspectos administrativos da vantajosidade e da vigência contratual com base na Lei nº 14.133/21.

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Os contratos da Administração são divididos entre contratos de direito privado e administrativos. Os contratos de direito privado são aqueles em que existe a horizontalidade, ou seja, a equivalência entre o Poder Público e as empresas privadas. “Essa equiparidade não existe nos contratos administrativos, o qual é marcado pela proteção do interesse público por parte dos Órgãos Públicos, sendo assim, uma relação de verticalidade e de supremacia jurídica” (Junior, 2024, p. 14).

As definições de contrato administrativo destacam a primazia do interesse público que rege as relações entre a Administração Pública e os particulares. Essa característica reforça a necessidade de continuidade na prestação dos serviços públicos, tendo em vista a melhor gestão da máquina pública. Autores do direito clássico, como Hely Lopes Meirelles (1996) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014), reforçam em seus livros uma abordagem conceitual sobre os contratos administrativos, destacando suas peculiaridades, fundamentos jurídicos e finalidades.

Meirelles (1996) reforça a centralidade do interesse público como elemento essencial nos contratos administrativos. Em seu livro “Direito administrativo brasileiro”, o autor define que: “Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração” (Meirelles, 1996, p. 25).

Contribuindo com o entendimento de Meirelles (1996), Di Pietro (2014) aborda em seu livro “Direito administrativo” o seguinte conceito de contratos:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público (Di Pietro, 2014, p. 263).

Os conceitos apresentados refletem a forma mais abrangente de formalização entre a Administração Pública e os particulares, o contrato. Entretanto, existem subdivisões que envolvem peculiaridades específicas, especialmente no que se refere à duração, ao tipo de fornecimento e às prorrogações. O jurista e professor Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (1995) diferencia os contratos denominados de escopo e os contratos de duração continuada. Segundo o professor, “o

contrato de escopo será consumado com a entrega do bem. Já os contratos de duração continuada são aqueles que têm por objeto a prestação de um serviço de forma contínua, ou seja, uma atividade profissional que será realizada de forma ininterrupta durante um período determinado” (Marques Neto, 1995, p. 61).

O inciso XV do art. 6º da Lei de Licitações e Contratos prevê o conceito de serviço e fornecimentos contínuos, sendo “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas” (Brasil, 2021). A especificidade desses contratos exige a formulação de normas que padronizam as ações dos gestores públicos, de modo a assegurar a execução eficiente da prestação dos serviços e a conformidade com os procedimentos legais, baseando-se nos Princípios administrativos e constitucionais.

Os fornecimentos contínuos, mencionados anteriormente, correspondem aos realizados de forma periódica ou frequente ao longo do tempo, destinados à atender as necessidades da Administração Pública durante um determinado período. Essa inclusão representa uma inovação relevante introduzida pela Lei nº 14.133/21. Embora não constitua o objeto de estudo deste trabalho, é pertinente mencionar a existência da Ata de Registro de Preços (ARP) como ferramenta útil para viabilizar a contratação de fornecimentos contínuos, especialmente, quando há incerteza quanto à quantidade ou frequência de demanda. Entretanto, esse instrumento possui características próprias, como o prazo de vigência conforme o art. 84, da NLLC. Sua utilização deve ser analisada com cautela, considerando a compatibilidade com o tipo de fornecimento e o instrumento a ser utilizado.

Além disso, no mesmo artigo há igualmente a distinção entre os serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Segundo o inciso XVI, “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: i) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; ii) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e iii) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos” (Brasil, 2021). Nesse contexto, os serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles descritos no inciso XV do mesmo artigo, conforme mencionado no parágrafo anterior.

2.2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NAS LEIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A evolução legislativa entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/21 trouxe mudanças significativas, especialmente nos prazos de vigência contratual. Para isso, faz-se fundamental o conhecimento de quais atualizações se referem ao prazo de vigência contratual e quais são suas respectivas aplicações.

A revogada lei dispunha sobre normas gerais para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública. De forma complementar, foram editadas a Lei nº 10.520/02, que instituiu o pregão para a contratação de bens e serviços comuns (Brasil, 2002), e a Lei nº 12.462/11, que englobava o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) destinado, primordialmente, à contratação de eventos esportivos coordenados pela Federação Internacional de Futebol (FIFA) e pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), além de obras específicas em aeroportos (Brasil, 2011). Entretanto, a utilização dessas leis se tornou obsoleta.

Ainda que essas leis tenham coexistido e sido eficazes em determinado período, sua utilização tornou-se inadequada perante às novas demandas da Administração Pública. A fragmentação das normas, aliada à defasagem de dispositivos legais frente à inovação tecnológica e institucional, tornou evidente a necessidade de uma legislação única. A promulgação da Lei nº 14.133/21 visou consolidar e atualizar o ordenamento jurídico, promovendo a uniformização dos procedimentos, a racionalização das etapas do processo licitatório, o fortalecimento dos mecanismos de controle e a imposição de sanções mais rigorosas em face de práticas ilícitas, como fraudes e favorecimentos indevidos. Entre os avanços promovidos pela nova legislação, destaca-se a redefinição dos prazos de vigência contratual, especialmente em relação à prestação de serviços e fornecimentos contínuos, em consonância com o princípio da vantajosidade e a busca pela eficiência na gestão pública.

O art. 57 da Lei nº 8.666/93 previa que “a duração dos contratos estava submetida à vigência dos respectivos créditos orçamentários” (Brasil, 1993). Entretanto, existe a diferenciação no que se refere à prestação de serviços executados de forma contínua. Segundo a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 1/09, “a vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro” (Brasil, 2009). Ademais, na Orientação Normativa da AGU nº 38/11 há a previsão de que “o prazo poderia ser fixado por período superior a doze meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique

tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração” (Brasil, 2011). Por fim, segundo a antiga lei, os contratos contínuos poderiam ser prorrogados por até 60 meses, ou seja, cinco anos, desde que houvesse justificativa plausível (Brasil, 1993). Além disso, o § 4º do artigo mencionado autorizava, de forma excepcional, uma prorrogação adicional de até 12 meses, desde que devidamente justificados e mediante autorização da autoridade superior (Brasil, 1993).

A atualização legislativa trouxe consigo regras mais claras e simples, com prazos mais elásticos quanto à duração de contratos. O art. 107 da Lei nº 14.133/21, permite que contratos de serviço e fornecimento contínuos, possam ser “[...] prorrogados sucessivamente, respeitando a vigência decenal” (Brasil, 2021). Diferentemente da norma anterior, a nova legislação ampliou expressamente essa possibilidade também para contratos de fornecimento contínuo. Para assegurar a legalidade e a vantajosidade contratual, a lei estabelece alguns requisitos indispensáveis, como a comprovação da vantajosidade técnica e econômica da contratação, pela autoridade competente.

A alteração nos prazos de prorrogação gerou estudos de juristas, professores, advogados e servidores públicos que buscam responder se essa mudança é vantajosa para Administração Pública e até mesmo para os particulares. O mestre Felipe Miranda Ferrari Picolo (2022) aborda em sua dissertação esse questionamento:

Um dos principais pontos de discussão em matéria de prorrogação de contratos administrativos está relacionado com a demonstração da vantajosidade da medida vis-à-vis uma nova contratação, seja por intermédio de processo licitatório seja por contratação direta. Como a extinção do contrato após o advento do termo contratual é a regra, impõe-se que a exceção (prorrogação) seja motivada com argumentos técnicos e econômicos (Picolo, 2022, p. 3).

A questão da vantajosidade, discutida por Picolo (2022), reflete a necessidade de justificar a motivação técnica e econômica da prorrogação de contratos, de modo que a Administração Pública se beneficie de melhores soluções. Essa motivação é igualmente mencionada pelo jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) em seu livro “Curso de direito administrativo”:

Motivo é o pressuposto de fato que autoriza ou exige a prática do ato. É, pois, a situação do mundo empírico que deve ser tomada em conta para a prática do ato. Logo, é externo ao ato. Inclusive o antecede. Por isso não pode ser considerado como parte, como elemento do ato. O motivo pode ser previsto em lei ou não. Quando previsto em lei, o agente só pode praticar o ato se houver ocorrido a situação prevista (Bandeira de Melo, 2012, p. 401).

Sendo assim, é possível notar a relação existente entre a tomada de decisão do gestor público e o ato de prorrogação em si. Como foi abordado pelo doutrinador, a motivação supera as barreiras do ato e também reflete as atitudes e pensamentos que o antecederam. Dessa forma, existe um vínculo com o princípio da legalidade e da motivação abordados no art. 37 da Carta Magna, o qual prevê que o administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei (Brasil, 1988). Nesse sentido, torna-se necessário o aprofundamento na análise de Princípios da Administração Pública que garantem e embasam as motivações mencionadas.

Quadro 1 Comparativos jurídicos entre a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/21 quanto à vigência e prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos

Aspecto	Lei nº 8.666/93 (revogada)	Lei nº 14.133/21 (vigente)
Regime jurídico	Normas gerais para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública. Complementada pelas Leis nº 10.520/02 (Brasil, 2002) e nº 12.462/11 (Brasil, 2011).	Consolida e atualiza o ordenamento jurídico das contratações públicas.
Prazo geral de vigência	Art. 57. A duração dos contratos estava submetida à vigência dos respectivos créditos orçamentários.	Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será 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.
Exceção para serviços contínuos	Art. 57. II - a prestação de serviços a serem executados de forma contínua que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.	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.
Entendimento complementar	ON AGU nº 1/09: “A vigência do contrato de serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro” (Brasil, 2009). ON AGU nº 38/11: “ O prazo poderia ser fixado por período igual ou superior a doze meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a administração” (Brasil, 2011).	

Fonte: elaboração própria

2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo o art. 37 da Constituição Federal de 1988, a “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O princípio da legalidade tem aplicações distintas no contexto dos contratos administrativos. Em relação ao particular, todas as ações são permitidas desde que não haja previsão contrária em lei. Em relação à Administração Pública, as únicas ações autorizadas são aquelas que estão expressamente previstas em legislação. Para fins de análise, a abordagem deste estudo se dará pelo prisma do administrador público.

Vê-se claramente que os mesmos princípios que norteiam a gestão pública, previstos na Constituição Federal de 1988, são repetidos na Lei 14.133/21, enfatizando a magnitude dos preceitos constitucionais. O autor Matheus Carvalho (2021), doutrinador especialista em Licitações e Contratos, aborda a relação entre os procedimentos licitatórios e os princípios administrativos em seu livro “Manual de direito administrativo”. Segundo Carvalho (2021):

A realização do procedimento licitatório deve observar a legalidade, no que tange às normas aplicáveis ao seu procedimento, a impessoalidade que representa, inclusive, uma das finalidades da licitação, sem que haja favoritismos ou escolhas em razão da pessoa a celebrar o contrato, a moralidade, sendo conduzida a licitação em respeito aos padrões éticos e morais, além da garantia de eficiência inerente a toda atuação do Poder Público (2021, p. 8).

Além disso, o art. 5^{da} NLLC observa, além dos Princípios propostos pela Constituição Federal, outros Princípios, como a Supremacia do Interesse público, a Competitividade e a Celeridade. Portanto, na lição de Felipe Luiz Machado de Barros temos que “os princípios [...] transcendem o campo aleatório da vontade do legislador, para, em nome da segurança jurídica, firmarem-se como postulados imanentes a todo e qualquer ordenamento que preze pela manutenção da Democracia e do Estado de Direito” (2002, p. 21).

Diante das fundamentações expostas, torna-se evidente que a aplicação dos Princípios Administrativos Públicos é essencial, especialmente diante da peculiaridade inerente aos contratos administrativos. As prerrogativas conferidas à Administração Pública, como a possibilidade de alteração unilateral e rescisão por interesse público, impactam diretamente nas propostas dos licitantes, podendo, inclusive, influenciar no aumento dos preços ofertados pelos particulares. Isso

ocorre em razão da necessidade de os contratados abrirem mão de parte de sua autonomia ao firmarem vínculos com o poder público (Cretella Júnior, 1971).

Conforme já foi mencionado, o administrador público está restrito à atuação nos limites expressamente previstos em legislação vigente, ou seja, somente pode praticar atos que estejam autorizados por norma legal. Essa distinção impõe à Administração Pública o dever de fundamentar suas decisões de forma clara e eficiente, buscando sempre o atendimento ao interesse público. Nesse sentido, torna-se imprescindível que as decisões adotadas nos processos de contratação observem não apenas os limites legais, mas também garantam a vantajosidade para a Administração, assegurando a efetiva aplicação do Princípio da Competitividade, com vistas à seleção da proposta mais adequada às necessidades públicas.

O Princípio da Celeridade visa a busca pelo não desperdício de recursos públicos e pela agilidade processual. Esse princípio foi consagrado pela Lei nº 10.520/2002 a fim de buscar reprimir excessos e formalidades desnecessárias. No entanto, é preciso destacar que a Celeridade está diretamente associada à legalidade. Ainda que se busque a condução ágil dos processos, todas as etapas obrigatórias devem ser rigorosamente observadas, respeitando-se os limites legais estabelecidos.

Em complemento, destaca-se o Princípio da Competitividade que assegura uma disputa justa e ampla no certame do processo licitatório. A aplicação deste princípio, além de aumentar a gama de propostas para melhor escolha da Administração, busca garantir ao particular uma oportunidade mais justa no processo. Arelado a ele, existem os Princípios da Economicidade, por conta do método de escolha ser a proposta mais vantajosa, e da Publicidade, por ser uma garantia da aplicação dos princípios anteriores. Por vezes, a Competitividade tende a favorecer os interesses do particular, ao proporcionar sua participação justa nos processos. Já o Princípio da Celeridade está voltado à proteção do interesse público, especialmente na redução do dispêndio de recursos, como tempo e numerário.

Adicionalmente, destaca-se o Princípio Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado, que, embora de forma implícita, é amplamente reconhecido como fundamento das relações jurídicas envolvendo a Administração Pública e sustenta a verticalidade presente nos contratos administrativos nas relações contratuais entre a Administração Pública e os particulares. Essas prerrogativas são concretizadas por meio das chamadas cláusulas exorbitantes, originalmente previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/93 e mantidas, no art. 104 da Lei nº 14.133/21. Entre essas

cláusulas, destaca-se a possibilidade da Administração, por exemplo, modificar unilateralmente o contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, bem como aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste (Brasil, 2021).

A aplicação da Supremacia do Interesse Público é essencial para assegurar a legitimidade das licitações públicas e dos contratos da Administração Pública. Para garantir esse emprego, a legislação vigente impõe a obrigatoriedade de comprovação da vantajosidade das contratações, a qual deve ser demonstrada por meio de critérios técnico-operacionais e indicadores econômico-financeiros. O doutrinador Joel de Menezes Niebuhr (2024) em seu livro “Licitação Pública e Contrato Administrativo”, aborda essa condicionalidade das justificativas:

[...] prorrogação somente se justifica se a Administração por meio dela consegue obter condições vantajosas. A finalidade da prorrogação de tais contratos reside na obtenção de vantagem. Se não houver vantagem, não se atinge a finalidade pressuposta na Lei e, por via de consequência, o ato de prorrogação é eivado por desvio de finalidade (Niebuhr, 2024, p. 53).

O termo vantajosidade está definido nos objetivos da licitação pública no inciso I do art. 11: “Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; [...]” (Brasil, 2021). Logo, a proposta mais vantajosa é a que melhor atenda os interesses da administração pública, o que nem sempre representa a escolha do menor preço ou do maior desconto, como era previsto na Lei nº 8.666/93.

A partir dessa concepção de vantajosidade, é evidente a necessidade de instrumentos que permitam à Administração avaliar os resultados dos contratos firmados, nas decisões sobre sua prorrogação. No contexto apresentado, destaca-se a importância do Enunciado nº 3, aprovado durante o 1º Simpósio de Licitações e Contratos pelo Conselho Nacional da Justiça Federal, que passou a orientar as atividades administrativas no âmbito da Justiça Federal (Brasil, 2022). O referido enunciado prevê que:

A efetivação da prorrogação contratual prevista no art. 107 da Lei nº 14.133/2021 fica condicionada a uma avaliação qualitativa realizada pelo fiscal/gestor do contrato em relação aos serviços prestados pela contratada, devendo utilizar-se de parâmetros objetivos de avaliação (Brasil, 2022).

Esse posicionamento confere maior rigor técnico às decisões administrativas relacionadas à prorrogação contratual, ao exigir que elas sejam baseadas em critérios objetivos. A diretriz foi

objeto de estudo para a obra “Comentários aos enunciados de Licitações e Contratos”, na qual os autores defendem que a interpretação conferida pelo Conselho foi correta, pois valoriza a eficiência e os resultados. Segundo os autores:

Não há conclusão diversa senão a que procedeu de maneira assertiva o Conselho da Justiça Federal ao editar que a efetivação da prorrogação contratual deve seguir parâmetros objetivos de avaliação e, sobretudo, ficar condicionada a uma avaliação qualitativa realizada pelo gestor de contrato. Trata-se, evidentemente, da primazia pela potencialização de resultados (Carvalho; Tozzeto; Neto, 2024, p. 21).

Portanto, observa-se que a investigação da vantajosidade da prorrogação contratual, que constitui a principal motivação deste estudo, deve ser fundamentada em conceituações doutrinárias e embasamentos legais. O foco é descobrir se as alterações introduzidas pela nova legislação quanto aos prazos de vigência contratual efetivamente representam um avanço na gestão pública. Para isso, além da interpretação dos dispositivos legais previstos na NLLC, considera-se a margem da discricionariedade conferida ao administrador público na escolha da decisão mais adequada ao interesse público.

Os princípios mencionados são capazes de mensurar a minuciosidade do trabalho dos administradores públicos ao lidarem com recursos públicos. A busca pela legalidade, inclusive baseada nos princípios administrativos, traduz a necessidade de estudos que busquem analisar se atitudes e ações dos gestores públicos, efetivamente, geram vantagem para a Administração. Pois, sob diferentes óticas, uma decisão pode ser interpretada de formas diferentes. Por esse motivo, existem as jurisprudências, que são uma fonte do direito que podem influenciar debates políticos e legislativos, levando a reformas e ajustes nas leis. Consequentemente, representam uma referência para gestores que, legalmente, buscam pela licitude dos processos e pela opção mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso da decisão de prorrogação contratual, a autoridade competente deve atestar, segundo o inciso II do art. 106 e o art. 107 da Lei nº 14.133/21, no início de cada exercício financeiro e por ocasião das prorrogações contratuais que, as condições e os preços do contrato permanecem vantajosos para Administração (Brasil, 2021). Além disso, deve ser atestado a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação. É importante mencionar que caso não haja disponibilidade orçamentária para continuidade do contrato ou se o contrato não for atestado como mais vantajoso, a Administração Pública poderá extingui-lo conforme suas

prerrogativas. Ainda assim, existe a possibilidade de renegociação com o contratante a fim de obter melhores acordos (Brasil, 2021).

Nesse contexto, a jurisprudência do Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário (Brasil, 2013) traz diretrizes relevantes sobre a comprovação da vantajosidade econômica para a prorrogação dos contratos de serviço continuados. De acordo com Tribunal de Contas da União (TCU), dispensa-se a realização de pesquisa de mercado, desde que atendidos alguns requisitos previamente estabelecidos no contrato. Um exemplo ocorre quando houver a previsão contratual de que os reajustes dos itens envolvendo a folha de salários serão efetuados com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência da lei. Contudo, a verificação da manutenção da vantajosidade do contrato não se limita apenas ao aspecto econômico.

Existem outros fatores que devem ser considerados, como: o dispêndio humano para preparação e execução de um novo certame, os custos para realizar uma nova contratação e os riscos, por parte da Administração Pública, ao contratar uma nova empresa. Esses fatores comprovam que a aplicação dos princípios pode acontecer de forma subjetiva tendo em vista a subjetividade existente na comprovação ou não da vantajosidade. Para isso, cabe ao administrador público a busca pela melhor aplicação dos recursos públicos, de forma menos onerosa, e buscando atingir da melhor forma os resultados esperados.

Além da análise da vantajosidade, o § 4º, do art. 91, da NLLC, estabelece procedimentos obrigatórios que devem ser cumpridos antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato. “Para isso, a Administração deverá: i) verificar a regularidade fiscal do contratado; ii) consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep); e iii) emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo” (Brasil, 2021). Por fim, de acordo com o mesmo artigo, “os aditamentos contratuais devem ser formalizados por escrito, admitido o formato eletrônico, e devem ser juntados ao processo que tenha dado início à contratação” (Brasil, 2021). Apesar dessas exigências legais e dos mecanismos de controle existentes, existem impactos na competitividade do mercado.

Por conseguinte, a prorrogação de um contrato administrativo por mais cinco anos, com a consequente dispensa da realização de um novo certame licitatório, pode acarretar consequências negativas. Embora a comprovação da vantajosidade econômica seja respaldada por pesquisa de preços com, no mínimo, três fornecedores distintos, tal método não assegura, por si só, que a

seleção tenha sido completamente isenta de interferências externas ou vieses na escolha dos participantes. Vale ressaltar que essa observação parte da premissa de que não haja qualquer irregularidade na empresa contratada. A limitação à competitividade decorre da lógica de busca: enquanto, na pesquisa de preços, o gestor público é quem procura os fornecedores, em um novo certame, é o próprio mercado que se manifesta espontaneamente por meio da participação dos licitantes.

Por outro lado, a abertura de um novo certame gera dispêndios para Administração que, por vezes, não são mensurados em sua forma integral. Os gastos com recursos humanos para criação de um novo processo, desde a declaração da formalização da demanda até o pagamento ao fim da liquidação do objeto, representam a principal onerosidade por parte da Administração Pública. No caso de uma prorrogação contratual, considerando os documentos comprobatórios e formalismos necessários, posteriormente, mencionados, é notória a redução das despesas com a gestão de pessoal. Além disso, também ocorre redução na expensa de tempo, considerando que, com a diminuição de documentos e procedimentos, o dinamismo contratual se faz eficaz e presente.

Nesse contexto, considerando os princípios já mencionados neste trabalho, é importante destacar que as decisões do gestor público, embora fundamentadas em normas legais, regulamentos e jurisprudências, também são influenciadas por seu juízo discricionário. Por vezes, alguns princípios se sobrepõem em relação a outros, e isso faz com que ocorra a subjetividade e divergência em relação à melhor atitude a ser tomada.

2.4 APLICAÇÃO PRÁTICA

Haja vista os conceitos apresentados, faz-se necessário aplicá-lo em um exemplo hipotético. Vale destacar que a escolha por uma suposição se justifica pelo fato da Lei 14.133/21 ter entrado em vigor em 1ª de abril de 2021, e somente veio a produzir seus efeitos, em relação aos contratos administrativos, a partir de 1ª de janeiro de 2024. Assim, muitos contratos ainda são regidos pela lei revogada e não houve a formulação de nenhum contrato de prorrogação por cinco anos, nos moldes da NLLC.

O seguinte contexto será analisado: A Divisão Administrativa (DA) da Academia da Força Aérea (AFA) realizou, no ano de 2024, uma contratação para serviço de coleta e análises laboratoriais a fim de verificar condições de potabilidade de água para consumo humano. No ano de

2028, a equipe da Subdivisão de Obtenções e Contratos (SDO) recebeu o questionamento do Ordenador de Despesas (OD) da Unidade para a análise da possibilidade de abertura de um novo certame e término do contrato no ano de 2029. A equipe visa assessorar o OD de que a opção mais vantajosa é prorrogar esse contrato, respeitando a vigência decenal. Esse serviço não exige dedicação exclusiva de mão de obra, pois não requer grau de disponibilidade e permanência junto ao contratado. Além disso, a empresa contratada não tinha posição monopolista no mercado. Considerando a formulação da demanda no ano de 2024 e a contratação no mesmo ano, a legislação a ser utilizada será a Lei nº14.133/21.

Primeiramente, deverá estar claro para a equipe da SDO quais os procedimentos necessários a serem adotados em caso de prorrogação. Segundo o art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, “o intuito da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) busca a Celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada de casos repetitivos” (Brasil, 2022). Para isso, será aplicado o Parecer Judicial nº 0007/2023/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, o qual emite uma MJR para prorrogação e reajuste de contratos de natureza contínua (Brasil, 2023). Além disso, será aplicada a Instrução Normativa (IN) nº 5, de 2017, a qual “dispõe as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 2017). Segundo a MJR:

A instrução processual deve observar o seguinte (item 3, do Anexo IX, da Instrução Normativa nº 5/2017): i) previsão expressa de possibilidade da prorrogação no Edital ou Contrato; ii) não haver solução de continuidade; iii) que o prazo de vigência total do ajuste não ultrapasse seu limite; iv) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada; v) relatório dos fiscais técnico e administrativo do contrato discorrendo sobre a execução do contrato com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente; vi) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço, com autorização prévia da autoridade superior; vii) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração; viii) manifestação expressa da Contratada informando o interesse na prorrogação; ix) comprovação de que a Contratada mantém as condições iniciais de habilitação; e x) se houver oferecimento de garantia, a necessidade de sua renovação (Brasil, 2023).

Sendo assim, em relação ao assessoramento, destaca-se a aplicabilidade da vantajosidade com fundamento para prorrogação contratual. Dessa forma, nos casos em que seja comprovado os requisitos apresentados pela MJR (2023), a prorrogação se faz legalmente possível e, além disso,

mais econômica para a Administração Pública. A eliminação dos custos inerentes à abertura de um novo certame atesta o atendimento do Princípio da Celeridade.

Antônio José Dourado Filho e Victor Pereira Pedroza (2024), no artigo “Licitações públicas sob égide da Lei 14.133/21: A necessidade da manutenção dos padrões de qualidade adotados pela Administração”, discutem a importância de buscar o melhor padrão de qualidade nos processos, mas de forma a não ferir o potencial competitivo entre os licitantes. Segundo os autores: “A eficiência [...] deve ser sempre buscada, mas sem prejudicar a competitividade” (Dourado Filho; Pedroza, 2024). É importante mencionar que o principal ponto que gera as discussões quanto à mudança legislativa baseia-se nos questionamentos dos limites da avaliação discricionária da Administração. Por conta dessa discussão, a justificativa da tomada de decisão é essencial para o critério de subjetividade existente nos processos administrativos. No entanto, caso, durante a análise jurídica, seja atestado que a empresa não é a opção mais vantajosa para a Administração Pública, é cabível o encaminhamento para abertura de um novo certame.

A vantajosidade se faz, dentre os conceitos existentes, pela economia e eficiência de recursos, que ao serem aplicados no caso de prorrogação contratual de serviços e fornecimentos contínuos, pela peculiaridade dos objetos e pela demanda contínua, tornam-se vantajosos para Administração Pública. Essa análise reforça a importância de decisões fundamentadas em critérios técnicos e jurídicos, evidenciando que a prorrogação, desde que devidamente justificada e baseada em amparos legais, pode se tornar uma estratégia capaz de garantir a continuidade dos serviços e a otimização dos recursos públicos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de duas hipóteses centrais, visando direcionar as investigações abordadas. A primeira sugere que a prorrogação dos contratos de serviços e fornecimento contínuos por até dez anos é capaz de garantir a prestação ininterrupta dos serviços e continuidade do funcionamento da máquina pública, com redução dos trâmites administrativos licitatórios e consequente diminuição dos gastos da União, tornando a gestão pública mais eficiente. Com base nas análises desenvolvidas, essa hipótese mostrou-se válida. A sustentação jurídica encontra respaldo no § 4º do art. 91, da NLLC, o qual confere segurança à execução contratual contínua, explicitando os procedimentos previstos a serem executados pelo administrador público antes da

formalização ou da prorrogação do prazo da vigência do contrato (Brasil, 2021). Além disso, a aplicação do Princípio da Celeridade, mencionado no item 2.3, justifica a adoção de procedimentos mais ágeis, em atenção ao interesse público.

A segunda hipótese sugeriu que a prorrogação dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos por até dez anos, poderia restringir a contratação de novas empresas, limitando a competição e, conseqüentemente, reduzindo a competitividade e, possivelmente, afetando a qualidade do serviço prestado. De fato, a ausência de novas licitações pode limitar a concorrência, o que representa uma preocupação legítima frente ao Princípio da Competitividade, mencionado no item 2.3. O gestor público, além de possuir a segurança jurídica por suas ações, baseadas na acessibilidade dos recursos previstos na Lei nº 14.133/21, possui o amparo dos princípios administrativos que fornecem o resguardo da busca pela conduta e atitude mais prudente e vantajosa. Sendo assim, é correto afirmar que a inexistência do certame é capaz de restringir a competitividade, porém não necessariamente indica ineficiência.

Diante o exemplo apresentado no item 2.4, é possível visualizar de forma mais concreta a aplicabilidade das normas da Nova Lei de Licitações e Contratos no contexto da Administração Pública Federal, com atenção especial ao cenário encontrado na AFA. A escolha por simular uma situação realista envolvendo a DA da AFA visa demonstrar como os dispositivos legais discutidos ao longo do trabalho podem orientar e embasar, de maneira técnica, as decisões administrativas adotadas na realidade da gestão de contratos.

A AFA, como instituição de formação de ensino superior militar, depende da continuidade de diversos serviços, entre eles os ligados à saúde e bem-estar dos militares e civis que compõem seu efetivo. A contratação mencionada de serviços laboratoriais para monitoramento da qualidade de água integra o conjunto de ações essenciais para a manutenção da operacionalidade da organização. Sendo assim, é possível apontar fatores como a especificidade das demandas institucionais e as necessidades da organização que são capazes de influenciar nas decisões relacionadas à prorrogação de contratos, exigindo da gestão pública soluções embasadas nos Princípios Administrativos, mencionados no item 2.3.

Os objetivos específicos foram abordados durante o desenvolvimento, com o intuito de melhorar a contextualização do leitor perante o assunto abordado. Inicialmente, foram conceituados o que são contratos administrativos e contratos de fornecimento contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra, com o propósito de contextualizar o objeto de estudo deste trabalho, conforme

exposto no item 2.1. Posteriormente, foram contrapostas as atualizações advindas da alteração legislativa, relevantes para o desenvolvimento deste artigo, de acordo com o item 2.2 e o Quadro 1. Também foram abordados Princípios Administrativos, a fim de direcionar os estudos e oferecer um amparo doutrinário para as análises realizadas, vide o item 2.3. Por fim, foram investigadas as possíveis vantagens da mudança nos prazos de prorrogação contratual, por meio de um exemplo hipotético de aplicação prática, apresentado no item 2.4.

Sendo assim, se faz necessário retomar à pergunta de pesquisa que norteou este artigo: Qual o impacto da alteração legislativa no prazo de vigência contratual, trazida pela Lei nº 14.133/21, na vantajosidade dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra? Os critérios de observação e análise aqui desenvolvidos permitem responder afirmativamente a essa indagação. Embora não sejam ignorados os eventuais riscos e desvantagens, abordados ao longo do estudo, conclui-se que os benefícios decorrentes dessa mudança normativa são mais significativos para a Administração Pública.

É importante destacar que os critérios de análise dentro da esfera pública variam de acordo com o ator envolvido no processo decisório, podendo assumir diferentes nuances. Entretanto, considerando a ótica do gestor público e a obrigatoriedade legal da comprovação da vantajosidade, percebe-se que a possibilidade de prorrogação, especialmente para objetos de demanda contínua, tende a proporcionar maior oportunidade de aplicar os Princípios da Supremacia do Interesse Público, da Celeridade e da Competitividade, mencionados no item 2.3, sem comprometê-los e, sobretudo, assegurando a Economicidade e impactando na qualidade do serviço prestado.

Por fim, o presente trabalho se revela relevante ao contribuir para o aprimoramento da gestão pública, especialmente no que tange à aplicação da NLLC. Considerando que a alteração contratual é recente e que, até o momento, são inexistentes os casos concretos de aplicação prática dessa nova possibilidade, este trabalho visa fomentar e abrir discussões para uma implementação eficaz da nova lei, orientada pelos Princípios da Administração Pública e pela busca da qualidade no serviço prestado ao cidadão.

3.1 SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS

A Lei nº 14.133/2021 possui um vasto campo de interpretações e possibilidades de estudos. Considerando que a legislação entrou recentemente em vigor, muitos assuntos ainda não foram suficientemente aprofundados e isso permite que a cada alteração ou evolução da jurisprudência, os futuros e atuais gestores façam análises voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, surgiram temas complementares que, embora relevantes, não foram objeto de aprofundamento específico. Entre eles, é importante mencionar a aplicação da possibilidade de prorrogação em até dez anos para fornecimentos contínuos. Esse assunto seria de grande valia para uma análise comparativa entre os contratos firmados conforme a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/21 e os benefícios advindos dessa alteração legislativa.

Outra vertente possível para trabalhos futuros envolve os serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, que representam um modelo com exigências específicas, como a necessidade de repactuação para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Por apresentarem particularidades distintas daquelas tratadas neste trabalho, esses contratos merecem análises jurídicas e administrativas específicas, principalmente, para os impactos da nova legislação para os prazos e critérios de prorrogação contratual.

A análise dessas temáticas pode contribuir de forma significativa para o amadurecimento da aplicação da NLLC, fornecendo maior segurança jurídica, eficiência e transparência. A capacidade dos gestores públicos de compreender as motivações para alterações legislativas, bem como avaliar suas potenciais vantagens, reflete o principal propósito da formação em Administração Pública: capacitar profissionais para utilizarem os recursos públicos de forma consciente, ética e eficaz, em prol de promover um retorno para sociedade, seja de forma direta ou indireta.

AGRADECIMENTOS

Segundo São José Maria Escrivá, no serviço de Deus, não há ofícios de pouca categoria: todos são de muita importância; a categoria do ofício depende do nível espiritual de quem o realiza. Dessa forma, consagro meu artigo à Deus e à função que me foi incumbida por meio d'Ele.

Agradeço ao meu pai, Amauri, e a minha irmã, Luísa, que foram meu alicerce nesses anos tão difíceis. Em especial à minha mãe, Edina Maria de Campos Sandi, que me alfabetizou em casa e sempre me incentivou nos estudos. Agradeço aos meus amigos e ao meu namorado, David, por todo apoio durante as adversidades e dificuldades enfrentadas, tanto na vida pessoal quanto profissional.

Também agradeço a todos meus mestres e instrutores, desde o fundamental até minha graduação em Logística Militar e Administração Pública. Destaco meu orientador, Carlos Rodrigo Kazu Tagamori, que me auxiliou na conclusão deste trabalho e por todas instruções específicas que, além de aumentarem meu conhecimento específico, puderam me guiar para a conclusão do Curso de Formação de Oficiais Intendentes (CFOINT).

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROS, Felipe Luiz Machado. Princípios administrativos aplicados à licitação pública. Teresina: **Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: <http://politano.com.br/wp-content/uploads/2016/02/PRINCIPIOS%20ADMINISTRATIVOS%20APLICADOS%20A%20LICITACAO%20PUBLICA.pdf> Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal. **Anais eletrônicos [...]**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publica-coes-1/licita-contat-jf> Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria jurídica virtual da União especializada em serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra (E-CJU/SSEM). **Parecer referencial nº 7, de 28 de novembro de 2023**. Belo Horizonte: Advocacia-Geral da União, 2023. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1352262396 Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Advocacia- Geral da União. **Orientação Normativa nº 1, de 1 de abril de 2009**. Dispõe sobre a vigência do contrato do serviço contínuo não está adstrita ao exercício financeiro. Diário Oficial da União: seção 1. Brasília, nº66, 7 de abril de 2009. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=13&data=07/04/2009> Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Advocacia- Geral da União. **Orientação Normativa nº 38, de 13 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a observância do prazo de vigência dos contratos. Diário Oficial da União: seção 1. Brasília, nº 239, 14 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=14/12/2011> Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Secretário do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de26de2017Hiperlink.pdf> Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 14.133/21. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2002, [...] altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1314/2013**. Representação formulada pela extinta Adplan a partir de trabalho realizado por grupo de estudos integrado por servidores de diversos órgãos. [...] Relator: Ministro Aroldo Cedraz, 22 de maio de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/> Acesso em: 28 jan. 2025.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; TOZETTO, Nathália Suzana Costa Silva; NETO, Reinaldo Lessa de Carvalho. *In.*: LESSA, Fábio Lins de; et al. **Comentários aos enunciados de licitações e contratos**. São Paulo: Editora Dialética, 2024. p. 21-35. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Coment%C3%A1rios_aos_enunciados_de_licita%C3%A7%C3%A3o_e_contratos/6TbxEAAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=1&kptab=overview Acesso em: 14 jun. 2025.

CARVALHO, Hélio Maurício de; MARQUES, Vinicius Meyrelles. **Gestão de compras no laboratório de análises clínicas da POMED: uma análise sob a ótica da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações de Contratos)**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos para Oficiais) - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Brasília, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.cbm.df.gov.br/jspui/handle/123456789/417> Acesso em: 19 jun. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. Prerrogativas e sujeições da administração pública. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, 1971. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35280>. Acesso em: 29 jan. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DOURADO FILHO, Antônio José; PEDROZA, Victor Pereira. Licitações públicas sob égide da Lei 14.133: A necessidade de manutenção dos padrões de qualidade adotados pela Administração. Caruaru: **Revista Contemporânea**, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/6694/4772> Acesso em: 21 jan. 2025.

FONTANA, Felipe; PEREIRA, Ana Carolina Torrente. Pesquisa documental. *In.*: MAGALHÃES JUNIOR, Carlos Alberto de Oliveira; BATISTA, Michel Corci (org.). **Metodologia de Pesquisa em Educação e Ensino de Ciências**. 2. ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2023. p. 42-58. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Carlos-Magalhaes-Junior/publication/370364182_Metodologia_da_Pesquisa_em_Educacao_e_Ensino_de_Ciencias/links/644c3dd797449a0e1a645b35/Metodologia-da-Pesquisa-em-Educacao-e-Ensino-de-Ciencias.pdf#page=45 Acesso em: 13 out. 2024.

JUNIOR, Paulo Bianchi Reis. **Gestão e Fiscalização de Contratos sob o enfoque da Lei nº 14.133/21**. Rio de Janeiro: Escola de Contas e Gestão TCE-RJ, 2024. Disponível em: https://mooc41.escolavirtual.gov.br/pluginfile.php/4366693/mod_book/chapter/176705/GestaoFiscalizacaoContratos14133_EAD_Apostila_Mod1_%282024%29.pdf Acesso em: 29 nov. 2024.

KRIPKA, Rosana Maria; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa Documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. Bogotá: **Revista Investigaciones de la UNAD**, 2015. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/download/1455/1771> Acesso em: 13 out. 2024.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. Estudos sobre a Lei de Licitações e Contratos. Rio de Janeiro: **Forense Universitária**, 1995. Disponível em: <file:///C:/Users/isabe/Downloads/admin,+4.+Floriano+de+Azevedo+Marques+Neto.+Limites+conceituais+%C3%A0s+exig%C3%Aancias+de+capacidade+operacional+em+licita%C3%A7%C3%B5es.pdf> Acesso em: 7 jun. 2024.

MAZZOCO, Carlos Fernando. Duração do contrato administrativo. Teresina: **Revista Jus Navigandi**, 2002. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/3255/duracao-do-contrato-administrativo#google_vignette Acesso em: 14 mai. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e contrato administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

PICOLO, Felipe Miranda Ferrari. O controle do Tribunal de Contas da União em prorrogações de contratos administrativos. Brasília: **Conteúdo Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/58637/o-controle-do-tribunal-de-contas-da-uniao-e-m-prorrogaes-de-contratos-administrativos> Acesso em: 19 jun. 2024.

POPE, Catherine; MAYS, Nicholas. **Pesquisa qualitativa na atenção à saúde**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.