

CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DOS ESTADOS
E DO DISTRITO FEDERAL

**Dispensa de Licitação por Valor: A Controvérsia sobre o Cálculo do Limite em
Contratos de Serviços e Fornecimentos Contínuos.**

Resumo

Este artigo analisa a aplicação da dispensa de licitação por valor da Lei nº 14.133/2021 (art. 75, *caput*, incisos I e II) aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos. Defende-se que o limite legal deve ser aferido pelo valor global da contratação, incluindo as possíveis prorrogações.

1. Introdução

A Lei nº 14.133/2021 inaugurou um novo marco normativo para as contratações públicas no Brasil, buscando incorporar avanços em governança, planejamento e eficiência, alinhando a Administração Pública a práticas mais modernas e transparentes.

Um dos pontos de controvérsia na aplicação da lei diz respeito à aplicação da dispensa de licitação em razão do valor, prevista nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, especificamente no que tange aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos. A divergência central reside em definir qual valor deve ser considerado para o enquadramento nesta hipótese de contratação direta: se o valor correspondente a apenas um período (anual ou do exercício financeiro), conforme recente entendimento da Advocacia-Geral da União (AGU), ou se o valor global do contrato, abrangendo o período inicial e todas as possíveis prorrogações permitidas pela lei.

Este artigo se propõe a analisar criticamente essa questão. Defender-se-á a tese de que a correta interpretação dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, à luz dos princípios constitucionais e administrativos – notadamente o dever de licitar, o planejamento, a economicidade e a vedação ao fracionamento indevido de despesa –, impõe que o valor total da contratação continuada, incluindo as potenciais prorrogações, seja o parâmetro para aferição dos limites da dispensa por valor.

Para tanto, serão explorados os fundamentos da governança e do planejamento na nova lei, contextualizando a importância de uma visão integral das contratações. Em seguida, será apresentada a disciplina legal da dispensa por valor e a controvérsia instaurada. A argumentação central se desenvolverá a partir de três eixos: a necessidade de interpretação restritiva das hipóteses de contratação direta; a análise sistemática do §1º do artigo 75 em conjunto com as regras de duração e prorrogação contratual (arts. 105 a 108); e a investigação da *ratio legis* (razão de ser) da própria dispensa por valor.

Por fim, serão colacionados entendimentos doutrinários e de órgãos de controle que corroboram a tese defendida, concluindo pela impossibilidade jurídica de prorrogar contratos firmados por dispensa de valor caso o montante global resultante ultrapasse os limites legais estabelecidos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75.

2. A governança e o planejamento das contratações públicas

A governança nas contratações públicas refere-se ao conjunto de mecanismos, processos e estruturas que visam assegurar que as decisões de contratação sejam tomadas de forma transparente, responsável, eficiente e alinhada com os objetivos da Administração.

Diversos elementos ligados ao tema foram incorporados na Lei nº 14.133/2021. Embora o termo "governança" apareça de forma mais explícita no artigo 11, parágrafo único, que trata da necessidade das contratações se alinharem ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promovendo um ambiente íntegro e confiável, seus princípios permeiam toda a lei. A ênfase na segregação de funções, na gestão por competências, na gestão de riscos (com a exigência de matriz de riscos em contratos relevantes - art. 22, §3º e art. 103), na transparência (através do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP) e no controle (interno e social) são manifestações claras dessa diretriz.

A alta administração possui um papel importante nesse sistema (art. 11, parágrafo único), devendo implementar processos e estruturas, incluindo a gestão de riscos e controles internos, para assegurar que as contratações atendam ao interesse público de forma eficiente.

Não tem a governança um fim em si mesma, mas se constitui em um meio para assegurar que as decisões tomadas no âmbito das contratações sejam as mais alinhadas possível aos objetivos estratégicos e aos princípios que regem a Administração Pública.

A busca pela eficiência é um dos vetores da boa governança e se solidifica na melhor contratação possível. Como afirmou o Ministro Eros Grau na ADI nº 2.716/RO, a licitação é um procedimento isonômico que visa à satisfação do interesse público, realizado com um duplo objetivo: “o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.”

Para esse fim, é papel da Administração promover a competitividade, de forma a estimular o maior número possível de interessados a concorrer para a contratação. Na lição de Joel de Menezes Niebhur (2022, p. 102), o princípio da competitividade direciona a Administração a buscar “o maior número de interessados, para que, aumentando o universo das propostas que lhe são encaminhadas, se favoreça da pressão concorrencial e possa legitimamente escolher aquela que seja a mais vantajosa ao interesse público.”

Outro aspecto fundamental para o sucesso das contratações públicas é o planejamento. A Lei nº 14.133/2021 internaliza a visão de que o planejamento é a espinha dorsal de uma contratação

pública bem-sucedida, sendo alçado à condição de princípio da licitação (art. 5º), bem como diretriz que deve orientar a fase preparatória do processo (art. 18).

O planejamento não se resume a um mero cumprimento formal de requisitos, mas sim a um processo contínuo e estruturado que permeia todas as etapas da contratação, desde a identificação da necessidade até a gestão e fiscalização do contrato. Não pode ser visto como um ato isolado e reativo, mas como o resultado de um processo prévio, refletido e alinhado às necessidades reais e estratégicas da Administração.

Como explica Luiz Cláudio de Azevedo Chaves:

A verdade é que os gestores contemporâneos devem priorizar a técnica e os métodos científicos para a solução das demandas de interesse social. Não há mais espaço para práticas e decisões marcadas pelo arbítrio ou por arranjos ocultos e desprovidos de fundamentação. A transparência é a regra geral; a boa governança, um caminho sem volta. Os parâmetros da eficiência exigem conexão com meritocracia, produtividade, objetividade e impessoalidade. Nesse contexto, o planejamento e a gestão de riscos ganham status não mais de ator coadjuvante nos processos de contratação, visto que principal ferramenta administrativa para implementação e manutenção de políticas públicas em todos os setores. (2022, p. 34)

Ganha destaque em matéria de gestão pública a ideia de planejamento estratégico, como instrumento para identificar necessidades e estabelecer os resultados que se pretende da atividade administrativa. Trata-se, atualmente, da principal ferramenta de gerenciamento de uma organização pública ou privada.

Nas palavras de Sidney Bittencourt (2024, p. 115), o planejamento estratégico “permite que se desenvolvam um sentido de direção, um conceito do futuro e uma forma de controlar aspectos deste nos quais a organização tem interesse, gerando informações preliminares com as quais se pode avançar na planificação de longo prazo para decisões organizacionais (...)”

É com enfoque no planejamento que o artigo 12, VII, e o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, preveem a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA). O PCA é um instrumento de planejamento de médio prazo que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício seguinte. Ele permite uma visão global das necessidades da Administração, otimiza a alocação de recursos, promove a padronização de processos e possibilita o aproveitamento de ganhos de escala. O §1º do artigo 12 determina que o PCA deverá ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), garantindo a coerência entre o planejamento das contratações e as prioridades governamentais.

Na mesma linha, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem a função de identificar o problema ou necessidade, avaliar as possíveis soluções de mercado e fundamentar a escolha da solução mais vantajosa (art. 18, §1º). O ETP deve demonstrar a real necessidade da contratação, estimar quantidades, custos e prever os resultados esperados.

O planejamento, portanto, visa a garantir que a Administração contrate: a) o que realmente precisa; b) na quantidade adequada; c) com a qualidade requerida; d) no momento oportuno; e e) pelo preço justo, mitigando riscos e maximizando o valor público agregado.

A contratação e seu planejamento estão ligados ao planejamento orçamentário previsto no artigo 165 da Constituição Federal, compreendendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Em manifesto de preocupação com o controle dos contratos e uso desmedido de aditamentos, subcontratações e a concessão de reajustes, discorre Adilson Dallari (2017) que políticas públicas e, por conseguinte, prioridades governamentais, “deveriam ter raízes no plano plurianual, num momento ainda distante da licitação, para depois passar pelo crivo da lei de diretrizes orçamentárias, que deve ser efetivamente havida como condicionante do orçamento anual e, por decorrência, da efetiva execução dos projetos e programas orçamentários.”

No que toca à duração dos contratos, a ideia de planejamento se manifesta na exigência de observância dos créditos orçamentários de cada exercício financeiro, bem como a previsão no plano plurianual, quando o prazo ultrapassar um exercício financeiro (art. 105).

Prevê ainda o artigo 106 a possibilidade de celebração de contratos com até 5 anos de prazo, prorrogáveis até o limite de 10 anos (art. 107), para os casos de serviços e fornecimentos contínuos. Nestas hipóteses, dentre as diretrizes está a verificação, no início da contratação e a cada exercício financeiro, da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Demonstra-se, então, que a governança e o planejamento são elementos estruturantes das contratações públicas. No que se refere à duração dos contratos, ganha ainda elevada importância, uma vez que não se admite que a Administração promova contratos longos, ou realize prorrogações sucessivas, sem prévio planejamento e adequação às normas orçamentárias.

3. Dispensa por valor (art. 75, *caput*, I e II): regime jurídico e a controvérsia nos contratos contínuos

A Lei nº 14.133/2021, em substituição às Leis nº 8.666/1993¹ e nº 10.520/2002², positivou alguns entendimentos consolidados na doutrina e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

¹ Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

² 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.

As hipóteses de dispensa de licitação foram listadas no artigo 75 do referido diploma legal, dentre elas a dispensa em razão do valor (incisos I e II), objeto de análise da presente tese, a seguir parcialmente transcrito:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

...

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Os valores previstos no dispositivo acima já não são os vigentes, porquanto, nos termos do artigo 182 da Lei nº 14.133/2021, esses valores deverão ser atualizados anualmente pelo chefe do Poder Executivo (Decreto nº 12.343/2024).

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a dispensa em razão do valor era regida pelos incisos I e II do artigo 24³, cuja redação ensejou muitas discussões doutrinárias, assim como controvérsias no âmbito das cortes de contas. Em síntese, a interpretação consolidada dos citados dispositivos constantes na legislação revogada pode ser extraída da Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 10/2009, a qual estabelecia que “[p]ara fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), **bem como enquadramento das contratações previstas nos incisos I e II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, a definição do valor da contratação levará em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações.** Nas licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e

³ Art. 24 É dispensável a licitação:

I – para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea ‘a’, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possa ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II – para outros serviços e compras de valor até 5% (cinco por cento) do limite previsto na alínea ‘a’, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

sociedades cooperativas, o valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao período de um ano, observada a respectiva proporcionalidade em casos de períodos distintos.” (grifos nossos).

Dessa forma, em face da legislação de outrora, os valores correspondentes ao período de vigência contratual total, ou seja, incluindo as possíveis prorrogações, eram considerados para fins de enquadramento das contratações com fundamento em dispensa em razão do valor (art. 24, I e II, Lei nº 8.666/1993).

Recentemente, através do Parecer nº 00012/2024/CNLCA/CGU/AGU, a Advocacia Geral da União avaliou se a Orientação Normativa nº 10/2009 em destaque ainda seria aplicável após o advento da Lei nº 14.133/2021, em especial no que toca ao enquadramento das hipóteses de dispensa em razão do valor nos casos de serviços e fornecimentos continuados levando em conta o período de vigência contratual somado às possíveis prorrogações.

O referido órgão de assessoramento jurídico federal, após defender que a Lei nº 14.133/2021 não define os valores da dispensa previstos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 com base no prazo de duração do contrato, editou nova Orientação Normativa, com o nº 87/2024, nos seguintes termos:

PARA FINS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR (INCISOS I E II DO ART. 75 DA LEI Nº 14.133, DE 2021) DESTINADA A CONTRATOS DE FORNECIMENTO OU SERVIÇO CONTINUADO COM VIGÊNCIA PLURIANUAL, NOS TERMOS DOS ARTS. 106 E 107, DA LEI Nº 14.133, DE 2021, SERÁ CONSIDERADO VALOR DA CONTRATAÇÃO O MONTANTE EQUIVALENTE AO PERÍODO DE 1 (UM) ANO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL, NA FORMA DO §1º DO ART. 75 DA LEI Nº 14.133/2021.

Referência: Art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

Fonte: Parecer nº 00012/2024/CNLCA/CGU/AGU.

Defendeu-se no referido parecer que “nos casos contratos de fornecimento e serviço continuado o valor do contrato a ser considerado para fins de dispensa de licitação em razão do valor é o preço do contrato para o período equivalente a 12 (doze) meses”, de modo que não se deve computar o valor de eventuais prorrogações no limite desta hipótese de dispensa licitatória.

O tema, contudo, é controverso. Na doutrina, existem duas correntes acerca dos limites para a aplicação da dispensa por valor dos contratos de fornecimentos ou serviços contínuos: 1) a interpretação a ser dada aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021 deve ser na mesma linha de raciocínio daquele vigente na Lei nº 8.666/1993 (Orientação Normativa AGU nº 10/2009), computando, para fins de definição do limite da dispensa por valor, as prorrogações contratuais, como aqui será

defendido⁴; 2) o limite de valor dessa hipótese de dispensa de licitação correspondente ao valor gasto no exercício financeiro, independentemente de eventuais prorrogações⁵.

No decorrer do trabalho serão demonstrados os argumentos que sustentam a interpretação de que deve ser considerado o valor total do contrato, considerando as eventuais prorrogações.

4. Fundamentos para consideração do valor total do contrato

4.1 Interpretação restritiva das hipóteses de dispensa licitatória

A primeira premissa a ser posta para deslinde da questão é a de que se está diante de hipótese de dispensa de licitação, a qual deve ser interpretada de forma restritiva, em virtude do princípio constitucional do dever de licitar previsto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal⁶.

Verifica-se, pois, que a regra constitucionalmente estabelecida é a realização de licitação para as contratações públicas, evidenciando-se, ainda, a observância do princípio da legalidade pela Administração Pública.

Excepcionalmente, há situações em que se afigurará impossível a realização do procedimento formal de licitação (inexigibilidade) ou a sua realização de alguma forma frustraria a consecução de outros interesses públicos (dispensa), a ensejar a edição de lei infraconstitucional prevendo tais hipóteses em lista exaustiva.

⁴ NIEBUHR, 2022; STROPPA e PÉRCIO, 2025.

⁵ “O limite de valor é definido no inciso, seja inciso I ou II do *caput*, e o tempo da despesa é o exercício financeiro. Com isso, não mais subsiste a interpretação de somar o valor do contrato, ainda que fosse serviço contínuo e ultrapassasse o exercício financeiro”. (JACOBY FERNANDES; JACOBY FERNANDES; JACOBY FERNANDES, 2021, p. 177). No mesmo sentido, segundo Flávio Garcia Cabral, a nova lei, adotando posição contrária à antiga jurisprudência do TCU e à Orientação Normativa da AGU nº 10/2009, colocou como balizador o montante gasto por exercício financeiro, independentemente do prazo de duração do contrato. (SARAI, 2023, p. 1041)

⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

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

Nessa última hipótese (dispensa), trata-se de filtragem fático-jurídica feita pelo legislador de que, diante de determinadas situações taxativamente previstas, nas quais poderia em tese existir viabilidade jurídica de competição, a realização da licitação pode não atingir ao interesse público de maneira devida⁷.

Nesse sentido, refletindo as orientações constitucionais, menciona-se o Acórdão nº 2378/2006, Plenário (Processo nº TC-014.016/2006-1), do Tribunal de Contas da União - TCU, no qual figurou como Relator o Ministro Valmir Campelo:

13. É indiscutível que licitação é a regra e dispensa é a exceção. A dispensa, que pressupõe viabilidade de competição, pode se dar por licitação dispensada - art. 17, incisos I e II, da Lei de Licitações, ato vinculado - e por licitação dispensável - art. 24 da referida lei. Tal artigo enumera exaustivamente as hipóteses em que a licitação é dispensável, ou seja, licitação que a Administração pode dispensar se assim lhe convier (discricionariedade administrativa). Como bem se vê, há sempre a possibilidade de a licitação ser realizada, porém, por motivos de conveniência e oportunidade, esta é dispensável. Não ao arrepio da lei, mas com observância e sujeição a ela.

Vale ainda a referência ao Processo nº 027.527/2009-4, da Segunda Câmara do TCU, Acórdão de Relação nº 383/2010, relator Ministro Aroldo Cedraz, destacando-se da referida decisão a seguinte determinação ao ente federado, a saber:

1.5.1.1. abstenha-se de dispensar licitação fora das hipóteses e sem o preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 24 e 26 da Lei 8.666/93, atentando que a dispensa de licitação fora das hipóteses previstas em lei pode caracterizar o crime previsto no art. 89 da citada norma;

Ademais, acerca do alcance da interpretação legal realizada pelo administrador público nas hipóteses excepcionais, frise-se o entendimento da Corte de Contas Federal refletido no Acórdão nº 865/2007 (Primeira Câmara, Processo nº 009.204/2001-0), relatório do Ministro Aroldo Cedraz, *in verbis*:

10. É de se destacar, inicialmente, que o alcance que pode ser dado às hipóteses de dispensa de licitação deve ser o mais restrito possível, haja vista que o próprio texto constitucional estatuiu a realização de certame licitatório como regra. Nestes termos, a expressão desenvolvimento institucional deve ser também entendida de maneira restrita, sob pena de englobar-se a maior parte das possíveis atividades a serem realizadas por uma determinada instituição (entendimento semelhante é encontrado no Acórdão 245/2004-TCU-Primeira Câmara).

11. Nesse mesmo sentido, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes destaca que a restrição do alcance a ser dado às hipóteses de dispensa de licitação e, especificamente, à expressão desenvolvimento institucional, se coaduna com o interesse público e com o ordenamento jurídico preconizado pela Constituição Federal e pela Lei de Licitações:

⁷ Posição de Flávio Garcia Cabral ao comentar o art. 75 da Lei nº 14.133/2021 no Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos (SARAI, 2023, p. 75).

‘Preliminarmente cabe asserir que a licitação é por força da Constituição Federal a forma impositiva de seleção dos futuros contratantes e tem por objetivo fundamental o princípio da isonomia. A Lei infraconstitucional só pode permitir ao Administrador Público afastar-se do procedimento licitatório quando buscar harmonizar o princípio da isonomia com outro tão intensamente relevante quanto esse. Inconcebível assim o afastamento do processo licitatório se o desenvolvimento institucional não estiver consentâneo com os valores tutelados pelo constituinte, como o amparo à infância, ao deficiente, ao menor abandonado, e a outros valores constantes do texto fundamental. Q.v. arts. 3º, 170, 200, 214, 216, § 1º, 217, entre outros da CF/88’. (in: Contratação direta sem licitação - 1ª ed. - Brasília-DF, Livraria Editora Brasília Jurídica, 1995, p. 225/226).

12. Assim, se verifica serem reduzidas as possibilidades de se contratar por dispensa de licitação, mesmo porque esse tipo de contratação direta deve ser excepcional. (...)

Certo é que os julgados acima transcritos foram prolatados na vigência da legislação revogada. Entretanto, o dever de licitar decorre de regra constitucional, em razão do que a interpretação das previsões de dispensas licitatórias na nova legislação deve permanecer restritiva, preservando o princípio da legalidade estrita.

As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas ou contra o direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente.⁸

Diante do arcabouço constitucional e infralegal, bem como do entendimento do Tribunal de Contas da União vigente durante a aplicação da antiga Lei nº 8.666/1993, deve ser prestigiada a regra de hermenêutica que determina a interpretação restritiva para as hipóteses de exceção.

4.2 Interpretação sistemática do §1º do art. 75 e sua relação com as regras de duração contratual

A análise sistemática dos dispositivos constantes da Lei nº 14.133/2021 indicam que a diretriz consignada no §1º do artigo 75 refere-se apenas à aferição de valores para fins de enquadramento da contratação nos limites estabelecidos para a dispensa de licitação em razão do valor, não autorizando a celebração de contratos plurianuais ou a prorrogação de contratos derivados de dispensa de licitação em razão do valor acima dos limites previstos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75.

Os valores indicados nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 são vinculados aos seguintes parâmetros: somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora (art. 75, §1º, I); e somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (art. 75, §1º, II).

⁸ MAXIMILIANO, 1988, p. 225.

Esses parâmetros legais são cumulativos, ou seja, devem ser utilizados de forma conjunta e complementar, jamais de forma isolada.

De acordo com o artigo 34 da Lei nº 4.320/1964, “[o] exercício financeiro coincidirá com o ano civil”, ou seja, 1º de janeiro a 31 de dezembro. Caso um contrato seja celebrado em maio de 2024, com prazo de 12 meses, serão incluídos dois exercícios financeiros, e a soma dos dispêndios dos dois exercícios financeiros (2024 e 2025) não pode superar o limite legal para a dispensa em razão do valor.

Adicionalmente, conforme já destacado, devem ser verificados os seguintes elementos: i) determinada unidade gestora; e ii) objetos da mesma natureza (art. 75, §1º, I e II).

A análise global desses parâmetros legais, atendem ao princípio do planejamento das contratações públicas, aqui já tratado. Considerando esse princípio, todas as possíveis e previsíveis prorrogações contratuais devem ser consideradas no momento da definição de qual caminho o gestor público deve percorrer: a licitação ou a dispensa em razão do valor.

Assim, diferentemente do posicionamento da Advocacia Geral da União, entendemos que o §1º do artigo 75 trata apenas da forma de aferição dos valores para enquadramento da despesa na hipótese de dispensa em razão do valor, com vistas a afastar o fracionamento indevido da despesa pública. Em outras palavras, o referido dispositivo legal não alcança os contratos plurianuais, nem tampouco autoriza a prorrogação de prazo dos contratos de serviços ou fornecimentos contínuos para além dos valores contidos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75.

Sobre a duração dos contratos, com exceção do prazo específico definido no inc. VIII do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 para a licitação dispensável nos casos de emergência ou de calamidade na forma ali indicada, o tema está, em regra, disciplinado nos artigos 105 a 108 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em **edital**, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

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

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

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

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

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

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

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, **desde que haja previsão em edital** e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

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

Diante dos citados artigos, a defesa, pela Advocacia Geral da União, da não inclusão do valor dos possíveis aditivos no cálculo para definição da dispensa em razão do valor (art. 75, *caput*, I e II da Lei Federal nº 14.133/2021) implica ainda em importantes consequências para contratos que envolvem serviços e fornecimentos contínuos, conceituados legalmente como “serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas” (art. 6º, XV, Lei Federal nº 14.133/2021).

Nesse contexto, a título de exemplo, um contrato de duração continuada, firmado a partir da dispensa de licitação prevista no inciso II do *caput* do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, com valor inicial no limite da dispensa atual (R\$ 59.906,02), poderia, ao final de dez anos, alcançar a quantia de R\$ 599.060,20 (e se envolver consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas, o dobro desse valor - art. 75, §2º).

Nas contratações precedidas de licitação, a lei em destaque exige que a possibilidade de renovação do prazo conste previamente do edital (art. 107), o que, para além dos imperativos de transparência e isonomia, influencia positivamente o mercado, por possibilitar a análise, pelos licitantes, da vantajosidade econômica da contratação.

Esta regra, todavia, deixaria de ser observada na contratação direta, por dispensa de licitação, uma vez que a própria divulgação do aviso de intenção da contratação, nos termos do §3º do artigo 75, é apenas preferencial.

Outras dúvidas, exsurtem desse exemplo, tais como se seria possível a celebração de aditivo de 25% (superando o valor fixado para a dispensa) ou como deve ser o processamento de eventual

concessão de reajuste ou revisão que importasse em superação ao limite da dispensa em razão do valor.

Não vislumbramos detalhamentos dessas consequências jurídicas por parte daqueles defensores da exclusão dos valores das possíveis prorrogações dos ajustes no enquadramento do valor da dispensa quando os objetos contratuais envolvem serviços/fornecimentos contínuos⁹.

A rigor, a disciplina da duração dos contratos está ligada ao princípio do planejamento, que permeia toda a nova legislação. O planejamento, como processo prévio e refletido sobre as necessidades administrativas, é a base para a definição não apenas do objeto e da forma de contratação, mas também de sua extensão temporal e das condições para sua continuidade.

O artigo 105, ao exigir a observância da disponibilidade de créditos orçamentários a cada exercício e a previsão no plano plurianual para contratos que ultrapassem um exercício financeiro, materializa a conexão direta entre o planejamento da contratação e o planejamento orçamentário, indicativos de que todo o período da contratação e todos a previsão de gastos devem ser mensurados na fase preparatória.

Da mesma forma, a possibilidade de celebrar contratos de serviços e fornecimentos contínuos por até 5 anos (art. 106) ou prorrogá-los até o limite decenal (art. 107) decorre de um planejamento que identifica a natureza contínua da necessidade e antevê a vantajosidade de um vínculo mais longo, evitando os custos e a descontinuidade de licitações frequentes. As exigências de atestar a "maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual" (art. 106, I) e a manutenção dessa vantagem nas prorrogações (art. 107) são resultados diretos de um planejamento eficaz, que deve ter sido realizado na fase preparatória (ETP, PCA) e ser reavaliado periodicamente.

A exigência de que a possibilidade de prorrogação conste previamente no edital (art. 107) é outra manifestação clara do planejamento. Ela impede prorrogações oportunistas ou não antecipadas, conferindo previsibilidade ao processo e permitindo que os licitantes considerem o horizonte temporal total ao formular suas propostas, o que se alinha ao princípio da eficiência e da competitividade.

⁹ Nesse sentido, vide o inteiro teor do Parecer AGU nº 00012/2024/CNLCA/CGU/AGU, do Parecer AUDIN-MPU nº 486/2023 e do entendimento do 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal (Enunciado 50: Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos por dispensa de licitação em função do valor, de acordo com o art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, o valor limite para fins de apuração de fracionamento da despesa deve ser considerado por exercício financeiro, de modo que uma contratação com prazo de vigência superior a 12 meses pode ter valor acima dos limites estabelecidos nos referidos incisos, desde que sejam respeitados os limites por exercício financeiro.”)

Finalmente, o artigo 108, ao listar taxativamente as hipóteses de dispensa do artigo 75 que admitem contratos de até 10 anos – excluindo os incisos I e II (dispensa por valor) – reforça a ideia de que a regra geral de prorrogação decenal foi pensada pelo legislador para contratações que, pela sua natureza ou complexidade (refletida no planejamento), justificam tal extensão, e não para aquelas cuja única justificativa da ausência de licitação é o baixo valor inicial.

Portanto, o planejamento não apenas orienta a decisão inicial sobre a duração, mas condiciona a própria possibilidade e a forma de prorrogação dos contratos. Ignorar a duração total previsível e suas implicações financeiras globais ao optar pela dispensa por valor (art. 75, *caput*, I e II), considerando apenas uma fração temporal (o exercício financeiro ou um ano), representa uma negação do próprio princípio do planejamento, abrindo margem para contratações de longo prazo e valor agregado expressivo sem o devido processo licitatório que um planejamento adequado indicaria como necessário.

Em suma, a análise sistemática do §1º do artigo 75 em conjunto com as disposições sobre duração e prorrogação contratual (artigos 105 a 108) e a ideia de planejamento demonstra que a função primordial daquele parágrafo é coibir o fracionamento indevido da despesa no âmbito do exercício financeiro e por objeto de mesma natureza, não servindo como autorização para que contratos contínuos, iniciados por dispensa de valor, sejam prorrogados de forma a ultrapassar o montante global dos limites estabelecidos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75.

A interpretação contrária, além de gerar inconsistências práticas e fragilizar mecanismos de transparência e isonomia (como a exigência de previsão em edital para prorrogações), parece ignorar a lógica restritiva das exceções ao dever de licitar e a própria estrutura normativa que diferencia as regras de duração aplicáveis às dispensas daquelas oriundas de licitação.

A compreensão da razão fundamental que justifica a própria existência da dispensa por valor, a ser abordada a seguir, reforçará a inadequação de se permitir a perpetuação de ajustes cujo vulto econômico total contradiz o pressuposto de sua origem.

4.3 A *ratio* da dispensa de licitação em razão do valor

Em relação à dispensa em razão do valor, o legislador justifica essa exceção do dever de licitar em face do custo da licitação.

Tal como na vigência da Lei nº 8.666/1993, as hipóteses descritas pelos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 são fruto de uma condicionante fática de cunho econômico.¹⁰

Ao sopesar o custo envolvido na deflagração de um certame e o custo da contratação, o legislador permite a celebração de contrato sem licitação prévia se atendidos os parâmetros de valor fixados nos incisos I e II do *caput* do artigo 75, privilegiando, assim, o princípio da economicidade.

Qualquer processo licitatório envolve custos materiais (elaboração e publicação de atos, testes de amostras, utilização de sistemas etc), alocação de servidores e tempo para desenvolvimento dos atos licitatórios. Em compensação, a licitação tem o condão de produzir benefícios para a Administração Pública a partir de uma contratação mais vantajosa. No caso da licitação dispensável estabelecida nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, o legislador, de antemão, considera que os custos inerentes a uma licitação superam os benefícios que dela poderiam advir, para dispensar a sua realização nas contratações diante de um parâmetro objetivo, qual seja, determinado valor da contratação.

Por outro lado, caso o gestor público de determinada unidade gestora, no momento da elaboração do Plano Anual de Contratação, em atendimento ao princípio do planejamento, verifique que a demanda envolve serviço/fornecimento contínuo ensejadora de uma contratação plurianual, cujo valor total ultrapassaria os valores indicados nos incisos I e II do *caput* do artigo 75, recomenda-se a não utilização do procedimento de contratação direta, mas, sim, a deflagração de uma licitação.

Se assim não for, a situação implica em violação ao princípio constitucional da obrigatoriedade de realização do certame licitatório. Em outras palavras, haveria o fracionamento indevido da despesa para esquivar-se da licitação.

A partir da leitura dos artigos 105 e 107 da Lei nº 14.133/2021, que preveem a necessidade de publicação de edital para as hipóteses de prorrogações em contratos de duração continuada, também é possível concluir pela necessidade de deflagração de certames para aplicação dessas hipóteses legais.

Ademais, quando o legislador quis permitir a prorrogação de contratos, pelo prazo de dez anos, para as hipóteses de dispensa de licitação previstas no artigo 75, assim o fez de forma expressa (art. 108).

¹⁰ GUIMARÃES e SAMPAIO, 2022, p. 116.

Ainda seguindo a análise da lei, o inciso I do artigo 106 estabelece como diretriz da prorrogação contratual o atesto da autoridade competente do órgão ou entidade contratante acerca “da maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual”. Na mesma linha, o artigo 107 exige que a “autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração”.

A princípio, entendemos que o gestor, diante de eventual prorrogação de contrato firmado com fulcro na dispensa em razão do valor, não poderá atestar a sua vantagem econômica caso o valor total do contrato ultrapasse aqueles fixados nos incisos I e II do *caput* do artigo 75.

Para fins de prorrogação de ajustes, a comprovação da vantagem econômica, via de regra, está atrelada à ideia de comparação entre as condições pactuadas e aquelas praticadas por terceiros, a partir de pesquisa de preços no mercado (art. 23, Lei nº 14.133/2021), com vistas a verificar se as condições fixadas continuam a se configurar como as mais vantajosas ao poder público.

No entanto, nesse particular, para os contratos decorrentes de dispensa em função do valor, acreditamos que a aferição da vantagem econômica do aditivo envolverá a análise da *ratio* do instituto da dispensa em razão do valor: custo da licitação *versus* custo da contratação.

Em nosso entender, a preservação da vantajosidade desse contrato de natureza continuada, para além da questão da pesquisa de preços no mercado, não ocorrerá na medida em que a contratação foi decorrente de dispensa em razão do valor, cuja previsão legal foi justificada em face do custo da contratação diante da realização de um procedimento de licitação, como já visto acima.

Isto posto, se houver prorrogação do contrato, superando os valores indicados nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, a razão de ser da dispensa deixará de existir.

No sentido da linha de pensamento exposta é a orientação da Zênite (2024), a seguir parcialmente transcrita:

“A adequada análise envolvendo o fracionamento indevido de despesas pressupõe considerar o potencial econômico efetivo do contrato. Não basta que o ajuste, por exercício financeiro, observe o limite legal da dispensa em razão do valor. Para que seja possível firmar contratos plurianuais ou que admitam prorrogação via dispensa em razão do valor (art. 75, inc. I e II da Lei Federal nº 14.133/21) o montante total envolvido, em toda a possível vigência, deve observar o limite legal”.

O parâmetro é a contratação na sua totalidade, de modo que o valor total do contrato para efeito de enquadramento nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 deve ser calculado diante de todas as prorrogações possíveis e previsíveis.¹¹

A tese ora defendida está igualmente ancorada em ensinamentos das doutrinadoras Christianne de Carvalho Stroppa e Gabriela Verona Pécio:

Observe-se que o fundamento da hipótese de dispensa de licitação em questão é o valor da contratação e que o limite de valor imposto pela lei é o único critério, absolutamente objetivo, que permite o afastamento do dever de licitar. Não cabem, portanto, no espírito desta norma, contratações que possam, ordinariamente, chegar a valores superiores, sob pena de afronta à ideia de vantajosidade da contratação. Nesses casos, prevalece o dever de licitar, diante do significativo montante total, possível e provável, da contratação. Assim, qualquer interpretação que se dê ao parâmetro ‘exercício financeiro’, contido no inc. I do §1º do art. 75, deve se dar à luz das disposições do art. 75, inc. I, sem comprometer os objetivos centrais da norma. (2025, p. 409)

Na mesma linha de raciocínio, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, através do Parecer nº 02364/2024, conclui que “caso o gestor público visualize a necessidade de aditar/renovar o contrato com o particular essas complementações contratuais só serão possíveis caso o valor não extrapole os limites regulamentados na Lei nº 14.133/2021, notadamente o artigo 75, I e II.” Assim constou da ementa do julgado:

CONSULTA. ADMINISTRATIVO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO CONTRATO EM RAZÃO DO VALOR. RENOVAÇÃO/ADITIVO. LEI Nº 14.133/2021. ART. 75, I E II, § 1º, I e II. O Gestor Público sob nenhuma hipótese pode ultrapassar o valor máximo da contratação direta via dispensa de licitação previsto no artigo 75 da Lei de Licitações e Contratos e Administrativos, a Lei nº 14.133/2021.

Diante de todo o exposto, concluímos, com amparo em parte da doutrina, que é vedada a prorrogação sucessiva dos contratos de serviços ou fornecimentos contínuos firmados por contratação direta, fundamentada nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei federal nº 14.133/2021, salvo se o montante total da contratação, incluído o acréscimo financeiro decorrente das renovações e de eventual aumento quantitativo, estiver contemplado no limite inicial da dispensa, e desde que a intenção da contratação e da possibilidade de prorrogação tenha sido divulgada na forma do §3º do artigo 75 do mesmo diploma.

¹¹ NIEBUHR, 2022, p. 266.

5. Conclusão

Propõe-se que os limites de valor para a dispensa de licitação previstos nos incisos I e II do *caput* do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, quando aplicados a contratos de serviços e fornecimentos contínuos, devem ser aferidos considerando o valor global da contratação, abrangendo o período inicial e todas as prorrogações legalmente admitidas.

O entendimento decorre da natureza excepcional da contratação direta, que exige interpretação restritiva (artigo 37, XXI, C.F.); da *ratio legis* da dispensa por valor, vinculada à economicidade e ineficácia para aplicação em contratos de montante total expressivo; do princípio do planejamento, que demanda visão integral e plurianual; da análise sistemática com as regras de duração contratual (artigos 105 a 108), que não preveem tal extensão para dispensas de valor; e da vedação ao fracionamento indevido da despesa.

Assim, é juridicamente vedada a prorrogação desses contratos se o valor total resultante ultrapassar o limite original da dispensa, sob pena de violação ao dever constitucional de licitar.

Referências bibliográficas

BITTENCOURT, Sidney. *Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando artigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. *A atividade de planejamento e análise de mercado nas contratações governamentais: a atividade de planejar e pesquisar preços de mercado nas licitações públicas e justificativa de preço nas contratações diretas da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Dispensa em razão do valor na Lei Federal nº 14.133/21: contratos plurianuais e que admitem prorrogação. Zênite, 04 de março de 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/dispensa-em-razao-do-valor-na-lei-no-14-133-21-contratos-plurianuais-e-que-admitem-prorrogacao/>. Acesso em: 08 de abril 2025.

DALLARI, Adilson. Sem planejamento orçamentário, licitação não evita corrupção. Conjur, 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-16/interesse-publico-planejamento-orcamentario-licitacao-nao-evita-corrupcao/>. Acesso em: 21 de abril de 2025.

GUIMARÃES, Edgar; SAMPAIO, Ricardo. *Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. *Contratação direta sem licitação na nova lei de licitações: Lei nº 14.133/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

NIEBURH, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Forum, 2022.

SANTOS, José Anacleto Abduch. *Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SARIA, Leandro (Org.). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos*. São Paulo: Juspodium, 2023.

STROPPA, Cristianne de Carvalho; PÉRCIO, Gabriela Verona. *Dispensa de licitação em razão do valor: Planejamento, fracionamento de despesas e a interpretação do art. 75, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021*. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, César; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (Coord.). *Uma Visão Humanista Do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025, v. 2, p. 399-411. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L5781>. Acesso em: 3 abr. 2025.