



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

NECESSIDADE PERMANENTE OU PROLONGADA DE BENS E SERVIÇOS: QUANDO CELEBRAR CONTRATO DE FORNECIMENTO OU SERVIÇO CONTINUADO POR ESTIMATIVA E QUANDO UTILIZAR O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS?

Data	Maio de 2025
Autores	Gabriela Verona Pércio

NECESSIDADE PERMANENTE OU PROLONGADA DE BENS E SERVIÇOS: QUANDO CELEBRAR CONTRATO DE FORNECIMENTO OU SERVIÇO CONTINUADO POR ESTIMATIVA E QUANDO UTILIZAR O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS?

GABRIELA PÉRCIO

Advogada. Mestre em Gestão de Políticas Públicas. Vice-presidente do Instituto Nacional da Contratação Pública. Consultora e instrutora para a Administração Pública na área de licitações e contratos.

Segundo a Lei 14.133/2021, fornecimentos e serviços necessários para a “manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas” têm natureza contínua e os respectivos contratos podem durar até dez anos (vide arts. 6º, inc. VI, art. 106 e art. 107).

Permanente é a necessidade que estará presente durante toda a existência da organização e prolongada é a necessidade que perdurará por certo tempo, suficiente para ensejar a vigência do contrato por um período maior do que o anual. Observa-se que a “necessidade imperiosa, sob pena de interrupção das atividades e prejuízo às finalidades da organização”, que outrora orientava o conceito de continuidade dos serviços, [1] não é um requisito legal. [2] Isso certamente ampliou a gama de fornecimentos e serviços abrangidos pelo conceito, porém, advirta-se, qualquer generalização deve ser repudiada. As necessidades permanentes e prolongadas possuem certa constância e regularidade que, nitidamente, as diferenciam das demais necessidades da Administração: a demanda surge diariamente, semanalmente, mensalmente; de forma repetitiva, não esporádica, nem sazonal. Não se trata, portanto, de produtos ou serviços cujas contratações são sempre necessárias, ainda que de uma forma cíclica, mas de produtos

ou serviços cujas contratações “sustentam” o dia a dia da Administração, em suas atividades fim ou meio.

Ser, a necessidade, permanente ou prolongada é condição essencial para a celebração de um contrato com prazo de vigência mais alongado; é a justificativa, em verdade, para a manutenção do vínculo entre as partes. Nos chamados contratos de prazo, tal como os contratos para objetos de natureza contínua, a prestação executada pelo particular é necessária **durante um certo período**, norteador a fixação do prazo de vigência. O tempo é, pois, elemento central à satisfação do interesse público envolvido. Assim, necessidades permanentes e prolongadas podem justificar a celebração de contratos com prazos de vigência maiores ou prorrogáveis.

É esperado, nesses casos, que a Administração Pública busque, sempre que possível, a estabilidade proporcionada por tais ajustes. Contudo, mesmo em caso de necessidade permanente ou prolongada, contratar por prazo poderá não ser adequado se for impossível estimar desde logo, de forma exata e total, o encargo a ser cumprido pelo particular. Com efeito, a celebração de contratos por prazo, em especial os com mais de um ano, somente será adequada quando puder se traduzir em ganhos para as partes, notadamente os econômicos. Rigorosamente, quanto mais precisa for a definição dos contornos do ajuste - especificações, quantidades, prazo de execução, valores, prazo de pagamento - maior será a segurança jurídica proporcionada pelo negócio, com consequente aumento das chances de satisfação das expectativas envolvidas.

Destaca-se que a clareza dos encargos a serem suportados pelo contratado aumentará as chances de uma contratação economicamente vantajosa, enquanto, por outro lado, a existência de indefinições aumentará os riscos econômicos, interferindo diretamente na precificação do produto ou serviço e, até mesmo, na competitividade do certame. Portanto um cenário de imprecisões não apresenta, a priori, condições ideais para a formação de um vínculo que obrigue o particular por prazo significativo.

A alternativa oferecida pelo ordenamento jurídico para tais casos é o sistema de registro de preços, possibilitando contratações isoladas e frequentes que geram o cumprimento de obrigações de forma imediata. Durante a vigência da ata, as necessidades serão atendidas por meio de contratações pontuais, decorrentes de demandas já concretas e perfeitas.

Nesse sentido, o Decreto nº 11.426/2023, que regulamenta o sistema de registro de preços para a Administração federal autárquica, direta e fundacional, prevê em seu art. 3º o cabimento do sistema de registro de preços “quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes” (inc. I), “quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa” (inc. III) e “quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração” (inc. V). Tais hipóteses podem

representar, na prática, demandas permanentes e prolongadas que encontrarão melhor solução no sistema de registro de preços.

Assim, ser, a demanda, permanente e prolongada, não significa, automaticamente, possibilidade de celebração de contrato nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133/2021. Ao contrário, diante da impossibilidade de precisar elementos cruciais ao contrato e configurada hipótese de cabimento do sistema de registro de preços, este será, a rigor, o caminho.

Não obstante, apesar da coerência de tal raciocínio, cabe indagar se a Administração poderia, mesmo nesses casos, celebrar, sob as devidas justificativas, via licitação convencional, contratos de serviço ou fornecimento continuado que trouxessem apenas previsões estimadas. Em outras palavras, se seria admissível a Administração Pública deixar de seguir o caminho que, supostamente, equaciona as dificuldades geradas por imprecisões relacionadas à demanda e produz contratações mais eficazes.

A resposta é positiva. O sistema de registro de preços, na condição de procedimento auxiliar, deve ser utilizado como um incremento de eficiência e eficácia das contratações. Assim, a premissa do seu cabimento automático, mesmo nos casos elencados pelos regulamentos, não é absoluta e pode, sim, ser refutada concretamente, considerando elementos peculiares a determinada contratação.

Note-se, a propósito, a disposição contida no inciso II do art. 40 da Lei 14.133/2021, no sentido de que o processamento das compras por meio do sistema de registro de preços deverá ocorrer “quando pertinente”. Avaliar algo quanto a sua pertinência envolve aspectos como relevância, oportunidade e adequação, os quais só podem ser aferidos concretamente. Assim, por mais que existam hipóteses de cabimento fixadas pelos regulamentos, elas apenas reconhecem uma compatibilidade em tese de tais situações com a lógica do sistema de registro de preços, sendo inegável que fatores atrelados à realidade da contratação podem influenciar negativamente na sua utilização. Nesse sentido, observe-se, por exemplo, que o inciso I do art. 47 da Lei 14.133/2021 estabelece que as licitações de serviços atenderão aos princípios “da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho”. Assim, se, de alguma forma, a contratação via sistema de registro de preços puder trazer risco à padronização dos serviços, esse risco deverá ser mensurado e avaliado para, então, decidir-se acerca da solução mais adequada.

Também é possível vislumbrar situações em que, considerando a específica realidade de uma dada Administração, a estabilidade proporcionada pelo ajuste por prazo certo fomenta a decisão consciente do gestor pela celebração de um contrato por estimativa, em detrimento do risco gerado pelas imprecisões da demanda. Caberá, contudo, avaliar a efetividade desse contrato ao longo de sua vigência, sob os enfoques do atendimento ao interesse público e da economicidade em sentido amplo, ou seja, considerando, também, os riscos inerentes à interrupção da prestação do serviço ou do fornecimento.

Assim, inda que exista equivalência objetiva – ou seja, em ambos os casos, está-se diante de serviço ou fornecimento continuado - não há equivalência **circunstancial** entre as situações aptas a gerar contratos de prazos por estimativa e aquelas afetas ao sistema de registro de preços, cabendo ao gestor a decisão em cada situação concreta vivenciada. Em suma, trata-se de decisão legitimamente discricionária, a ser tomada com a devida motivação.

Isto posto, diante de necessidade permanente ou prolongada cuja contratação se enquadre em hipótese legal de cabimento do sistema de registro de preços, deverão ser analisadas circunstâncias concretas como natureza da demanda, objetivos da contratação, risco gerado pela interrupção da prestação, aspectos econômicos da contratação e dificuldades envolvidas na execução por meio de uma ou outra solução, de modo que seja possível escolher, de forma segura, entre o sistema de registro de preços e o contrato de prazo por estimativa.

[1] Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União refletido no paradigmático Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara: “29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” Não obstante, há que se ressaltar que a Instrução Normativa nº 5/2017, que não foi revogada após a publicação da Lei 14.133/2021 e “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”, traz o seguinte conceito: “Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.”

[2] Conforme já manifestamos no nosso “Contratos Administrativos – Manual para Gestores e Fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021”, 4ª edição revista, atualizada e ampliada, 2025, da Editora Fórum, “para permitir o alcance dos objetivos pretendidos pela Lei nº 14.133/2021, que permite a utilização de diferentes modelos econômicos de contrato para alcançar os objetivos pretendidos, a expressão ‘atividade administrativa’ *não deve* ser entendida como sinônimo de missão institucional, ou seja, o serviço ou fornecimento continuado não tem, obrigatoriamente, relação direta com a atividade finalística, a ponto de sua ausência ou interrupção causar prejuízo ao seu cumprimento.” (...) “Atividade administrativa” deve ser entendida como ‘funcionamento da Administração’, sendo que qualquer compra ou serviço cuja *necessidade ou utilidade* para o dia a dia da organização pode ser considerada continuada, se permanente ou prolongada” (p. 112).

Como citar este texto:

PÉRCIO, Gabriela. Necessidade permanente ou prolongada de bens e serviços: quando celebrar contrato de fornecimento ou serviço continuado por estimativa e quando utilizar o sistema de registro de preços? Zênite Fácil, categoria Doutrina, 28 mai. 2025. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.

