

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202400010088730

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: CONSULTA.

DESPACHO Nº 337/2025/GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. QUESTÃO EM TORNO DO MARCO INICIAL DA VIGÊNCIA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. 3. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO PARA ADOÇÃO DA TESE DEFENDIDA PELA DOUTRINA DOMINANTE. 4. POR FORÇA DO *CAPUT* DO ART. 94 DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021, BEM COMO, A *CONTRARIO SENSU*, DA EXCEÇÃO CONSTANTE DO RESPECTIVO § 1º, HÁ DE SE COMPREENDER, COMO TERMO INICIAL DA VIGÊNCIA CONTRATUAL, A DATA DA SUA DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, APÓS A ASSINATURA DAS PARTES. 4. TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO: CONTAGEM DATA A DATA, SÓ QUE TOMANDO COMO REFERÊNCIA O DIA DA DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, MEDIANTE APLICAÇÃO CONJUGADA DO *CAPUT* DO ART. 94, C/C ART. 183 DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 2021. 5. NOVA INTERPRETAÇÃO A SER INSERIDA NOS VINDOUROS EDITAIS DE LICITAÇÕES E ATOS DE CONTRATAÇÕES DIRETAS, BEM COMO NAS CORRELATAS MINUTAS DE AJUSTES, RESGUARDANDO-SE AS SITUAÇÕES JÁ CONSOLIDADAS, CONFORME PARTE FINAL DO INCISO XIII DO ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 13.800, DE 2001. 6. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Autos em que a Gerência de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde, por meio do Ofício nº 80458/2024/SES (SEI nº 68095402), consulta o termo inicial que há de ser considerado para a vigência do contrato administrativo, frente ao advento da Lei federal nº

14.133, de 1º de abril de 2021, se a data da “assinatura do contrato ou a publicação nos órgãos oficiais”.

2. A matéria foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, na forma do **Parecer SES/PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), que opinou pela adoção do entendimento em prol do início da contagem da “vigência do contrato a partir da publicação do extrato na imprensa oficial, com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento, nos termos do art. 183 da Lei federal nº 14.133/2021”.

3. Ato contínuo, o feito aqui aportou, para a manifestação jurídica cabível, à luz do inciso I do art. 1º, c/c alínea “a” do § 1º do art. 2º da Portaria nº 170/2020-GAB/PGE [\[1\]](#).

4. Já de partida, cumpre consignar que, como bem sinalizou o **Parecer SES/PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), desde a égide da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a questão em torno do marco inicial de vigência dos contratos administrativos tem sido objeto de acirrado debate doutrinário e jurisprudencial, o que persiste a ocorrer com a superveniência da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual, tal como o regime jurídico anterior, pouco dispôs quanto a esse aspecto.

5. A Advocacia-Geral da União, ao discorrer sobre a matéria, sob enfoque do então vigente parágrafo único do art. 61 da Lei federal nº 8.666, de 1993, sedimentou a inteligência, à guisa do Parecer nº 06/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de que “a vigência contratual deve iniciar com a assinatura do contrato ou na data nele indicada, ainda que anterior ou posterior à publicação do extrato na imprensa oficial”, ao argumento nuclear de que o “acatamento acrítico e indistinto” da corrente a favor da adoção da publicação como termo *a quo* de vigência do ajuste teria o condão de produzir “sérios revezes ao planejamento da execução contratual”, por lhe condicionar a execução a “um momento incerto no futuro” [\[2\]](#).

6. Essa não é, todavia, a tendência interpretativa que vem se fortalecendo sob o auspício da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

7. Há quem defenda, a exemplo de Anderson Moraes Diniz, que a vigência deve ter lugar a partir de publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, por injunção do *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, mediante a compreensão de que “a ausência de tal publicação impõe ausência da própria validade, ou seja, o negócio jurídico é inexigível do ponto de vista jurídico” [\[3\]](#).

8. A maior parte da doutrina, porém, apesar de entender que o início da vigência do ajuste há de se efetuar, à luz do *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, com a sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, o faz distinguindo os conceitos de validade e eficácia contratual, ao que ora se filia.

9. É o que se extrai da lição de Joel de Menezes Niebuhr, para quem o “contrato é vigente a partir do momento em que pode começar a produzir efeitos. Perceba-se que o

contrato ou aditamento pode ser válido e não vigente. (...) O contrato é eficaz, desde que produza efeitos”. E prossegue explicando o jurista:

(...) volta-se a tratar do *caput* do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, na passagem que prescreve que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição para a eficácia do contrato e de seus aditamentos. **Ora, se a divulgação é condição para a eficácia, o contrato e aditamentos não estão aptos a produzir efeitos enquanto não publicados. Isso significa que, sem a publicação, eles não são vigentes. Repita-se que o contrato e aditamentos são vigentes desde que estejam aptos a produzir efeitos. O dispositivo em comento, ao prescrever que, sem a publicação, o contrato e aditamentos não podem produzir efeitos, está prescrevendo, a rigor jurídico, que a publicação é condição de vigência do contrato e aditamentos.**

Por oportuno, ressalta-se que a publicação não é condição para a validade do contrato ou aditamento. O contrato e o aditamento são válidos desde o momento de suas assinaturas e desde que eles sejam compatíveis com a legalidade, em sentido amplo. [4]

(grifos apostos)

10. No mesmo sentido, sustentam Christianne de Carvalho Stroppa, Cristiana Fortini[5], Marçal Justen Filho[6] e Ronny Charles Lopes de Torres[7], ao dissertarem sobre a regra imposta pelo *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021.

11. Obtempera-se que, a despeito da aparente similitude do referido art. 94, com o outrora vigente parágrafo único do art. 61 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na parte em que preconiza a publicidade como “condição indispensável para a eficácia” do contrato e de seus aditamentos, há de se ter em mira, como bem ponderam Leandro Sarai e Carolina Zancaner Zockum, que “uma nova lei é uma oportunidade para rever as práticas, os costumes e as concepções”[8]. Consoante complementa Anderson Sant’Ana Pedra, “não se deve proceder com a interpretação da NLLCA (Nova Lei de Licitações e Contratações Administrativas) para chegarmos aos mesmos resultados do passado, numa ‘interpretação retroativa’ e sem novidades. Temos que utilizar de uma ‘interpretação prospectiva’, voltada para o futuro (...), sob pena de não aproveitarmos essas janelas de oportunidades para evoluirmos nos processos de contratação pública”[9].

12. Nessa toada é que essa Casa avança com o posicionamento acerca da matéria, para o fim de aderir à corrente que apregoa, como marco inicial da vigência do contrato administrativo, a data da sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, enquanto condição de eficácia traçada pelo *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, a par de entender que sua validade se dá em momento anterior, quando da assinatura do ajuste “pelas partes, em conformidade com a ordem jurídica”[10].

13. A plausibilidade da aventada linha interpretativa resta reforçada, *a contrario sensu*, pela regra de exceção enfeixada no § 1º do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, a

qual prevê que, “em caso de urgência”, a “eficácia” do contrato deve se dar “a partir de sua assinatura”, a admitir, portanto, que sua execução se inicie de forma precária, até que se efetue a publicidade nos moldes exigidos pelo ordenamento jurídico em vigor^[11].

14. Assinala-se, pois, que, embora assista razão à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde ao propugnar, à guisa do subparágrafo 2.27 do **Parecer SES/ PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), pela adoção da tese em prol da compreensão da data da divulgação do contrato como termo *a quo* da sua vigência, cumpre destoar do subparágrafo 2.25 e da primeira parte do posterior subparágrafo 3.1, para se assentar que o *locus* a ser considerado, para tanto, é o Portal Nacional de Contratações Públicas, na medida em que concebido, por imperativo do *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, como veículo “principal de transparência”, “a possibilitar a efetiva eclosão dos seus efeitos”^[12]. Sem embargo, não é demais enfatizar que persiste o dever de se proceder à divulgação/publicidade do ajuste nos demais meios de comunicação, segundo a legislação de regência.

15. Assim, com ressalva da hipótese prevista pelo § 1º do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, em que a vigência se inicia a partir da assinatura do ajuste, afigura-se aconselhável que a Administração faça constar, expressamente, nos editais de licitações ou, conforme for, nos atos de inexigibilidade ou dispensa licitatórias, bem como nas minutas contratuais, a data das suas divulgações no Portal Nacional de Contratações Públicas, como marco inicial das respectivas vigências, nos termos do *caput* do aludido art. 94, devendo-se juntar a cópia do correspondente comprovante aos autos, obviamente contendo visível a data da publicação.

16. Impende divergir, ainda, do disposto no subparágrafo 2.26 do **Parecer SES/ PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), uma vez que, assim como judiciosamente pontuado por Christianne de Carvalho Stroppa e Cristiana Fortini, “condição de eficácia não se confunde com validade. A ineficácia se vincula à impossibilidade de produzir efeitos jurídicos. Mas não induz à nulidade do contrato”^[13], o que impele a interpretar, com reservas, o estabelecido pela parte final do § 1º do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021. Logo, conforme arremata Marçal Justen Filho, a “ausência de publicação do contrato não é causa da sua invalidade. A publicação é condição para o contrato produzir efeitos. (...) O eventual início da execução em data anterior à divulgação configura irregularidade”, passível de saneamento com a devida publicação, a ser efetuada “no mais breve espaço de tempo”, e sem prejuízo do dever de apuração das responsabilidades cabíveis^[14].

17. Ademais, no lastro da norma plasmada no art. 183 da Lei federal nº 14.133, de 2021, desponta acertada a observação feita pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, nos subparágrafos 2.16 e 2.17 da peça de opinião (SEI nº 68511077), no sentido de que em caso de termo aditivo de prorrogação, a contagem deverá se efetivar, como regra, de data a data, acrescentando-se que há de se tomar como referência a divulgação do ajuste no Portal Nacional de Contratações Públicas, por injunção do *caput* do art. 94 do aludido diploma legal, sendo que caberá à Administração zelar pela asseguuração da continuidade formal da sua

vigência. Assim, por exemplo, se um específico contrato administrativo de natureza continuada, com previsão de vigência por 12 (doze) meses, tem início em um determinado dia de um dado ano, o seu termo aditivo, tal como já ocorria sob a égide do regime jurídico anterior, haverá de ser subscrito pelas partes antes do esgotamento da respectiva vigência, e a divulgação do seu inteiro teor no Portal Nacional de Contratações Públicas não deverá extrapolar ao mesmo dia do mês que se prestou como marco inicial de vigência do ajuste originário, ou ao dia subsequente, se não houver correspondência, sem prejuízo do aviamento das demais publicidades devidas.

18. Esclareça-se, nesse particular, que, não obstante a coincidência entre a data final do ajuste originário e o dia de início da vigência da prorrogação, a regra de exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento, anunciada para o cômputo dos prazos pelo *caput* do art. 183 da Lei federal nº 14.133, de 2021, faz com que a prorrogação acordada apenas passe a produzir efeitos a partir do dia seguinte ao marco inicial do termo aditivo, vindo a impedir que, na prática, haja sua contagem em duplicidade

19. Por derradeiro, calha realçar que, por razões de segurança jurídica, a orientação aqui externada há de nortear a atuação da Administração apenas nos ajustes vindouros, esclarecendo-se, a propósito da modulação dos seus efeitos, que a aplicação da nova interpretação deve ser observada pelos editais de licitações e atos de contratações diretas ainda não submetidos à fase externa do procedimento, com o fito de resguardar, assim, as situações já consolidadas, em observância ao comando traçado na parte final do inciso XIII do art. 2º da Lei estadual nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001.

20. De resto, ratifica-se o **Parecer SES/PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), independentemente de quaisquer transcrições.

21. Ante o exposto, **aprova-se parcialmente o Parecer SES/PROCSET nº 1097/2024** (SEI nº 68511077), **com as ressalvas e os acréscimos acima delineados**, vindo a dar por superado eventual entendimento contrário no tocante à questão do termo *a quo* de vigência contratual, para o fim de apresentar as seguintes diretrizes jurídicas:

por força do ditame plasmado do *caput* do art. 94 da Lei federal nº 14.133, de 2021, bem como, *a contrario sensu*, da exceção constante do respectivo § 1º, orienta-se que a Administração passe a considerar como marco inicial de vigência dos ajustes, em regra, a data das suas divulgações no Portal Nacional de Contratações Públicas, a serem efetivadas imediatamente após as subscrições pelas partes;

deve-se expressamente incluir, nos editais de licitações ou, a depender do caso, nos atos de inexigibilidades ou dispensas licitatórias, bem como nas respectivas minutas contratuais, a data das divulgações dos ajustes no Portal Nacional de Contratações Públicas, como marco inicial das respectivas vigências,

na hipótese de termo aditivo de prorrogação, a contagem do prazo deverá se efetivar, como regra, de data a data, só que tomando como referência a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas, na esteira do *caput* do art. 94, c/c art. 183 da Lei federal nº 14.133, de 2021, sendo que caberá à Administração zelar pela asseguuração da continuidade formal da sua vigência, procedendo à divulgação do seu inteiro teor na aludida plataforma eletrônica, após a assinatura das partes, até, no máximo, o dia correspondente ao termo *ad quem* do ajuste originário e, consequentemente, ao termo *a quo* da aditivação, sem prejuízo da realização das demais publicidades devidas;

dá-se efeito *ex nunc* (para frente) à presente interpretação acerca do marco inicial de vigência contratual, de modo que a Administração deve passar a adotá-la nos editais de licitações e nos atos de contratações diretas ainda não submetidos à fase externa do procedimento, com o fito de resguardar, assim, as situações já consolidadas, nos moldes da parte final do inciso XIII da Lei estadual nº 13.800, de 2001.

22. Matéria orientada, restitua-se os presentes autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins.

23. Paralelamente, dê-se ciência dessa manifestação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

[1] In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN2170.pdf>.

[2] In: <https://www.bing.com/search?q=Parecer%20n%C2%BA%2006%2F2014%2FCPLC%2FDEPCONSU%2FPGF%2FAGU&q=n&form=QBRE&sp=-18>

[3] DINIZ, Anderson Moraes. Das Contratos Administrativos. In: SARAI, Leandro (Coord.). *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 - Comentada por Advogados Públicos*. São Paulo: JusPodivm, 2021, p. 1.080.

[4] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5ª ed. rev. e ampl., 1ª reimp., Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 973-974.

[5] STROPPIA, Christianne de Carvalho; FORTINI, Cristiana. Artigo 94. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. v. II, Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 288.

[6] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1.247-1.248.

[7] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas: Lei nº 14.133/2021 e Lei Complementar nº 123/2006*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 447.

[8] SARAI, Leandro; Carolina Zancaner, Zockum. Artigo 1º. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Op. cit.*, p. 21.

[9] PEDRA, Anderson Sant'Ana. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. v. I, Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 37.

[10] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Op. cit.*, p. 973.

[11] TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Op. cit.*, p. 544.

[12] STROPPIA, Christianne de Carvalho; FORTINI, Cristiana. Artigo 94. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Op. cit.*, p. 288.

[13] STROPPIA, Christianne de Carvalho; FORTINI, Cristiana. Artigo 94. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Op. cit.*, p. 288.

[14] JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 1.248-1.249.