



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER Nº 05/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU  
PROCESSO Nº: 00407001636/2014-18

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de licitações e contratos administrativos instituída pela Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA  
DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PEQUENO VALOR. ART. 24, INCISOS I E II, DA LEI N.º 8.666/1993. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTROVÉRSIA SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DA PGF. PRECEDENTES DO TCU. ART. 6º, INCISO III, DA PORTARIA PGF N.º 526/2013. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N.º 46. ART. 38, INCISO VI, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N.º 8.666/1993. EXISTÊNCIA DE MINUTA-PADRÃO DE CONTRATO E AUSÊNCIA DE DÚVIDA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO. DESNECESSIDADE DE CONSULTA À ASSESSORIA JURÍDICA.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria n.º 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos, através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I -identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;  
II -promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e  
III -submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica. *en*

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e doutrina e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4. Nesse contexto, o presente parecer abordará a aparente contradição entre o disposto no art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526, de 26 de agosto de 2013, e o teor da recente Orientação Normativa AGU n.º 46, de 26 de fevereiro de 2014, no que se refere à exigência de prévia manifestação jurídica quanto às contratações de pequeno valor, fundamentadas no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993.

5. É o relatório.

## I - FUNDAMENTAÇÃO

6. Em 26 de agosto de 2013, foi editada pela Procuradoria-Geral Federal a Portaria n.º 526, com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais. Em seu art. 6º, dispõe a referida Portaria, *in verbis*:

Art. 6º Serão objeto de análise jurídica prévia e conclusiva:

I - minutas de editais de licitação, de chamamento público e instrumentos congêneres;

II - minutas de contratos e de seus termos aditivos;

III - atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, inclusive quando se tratar das situações previstas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

IV - minutas de convênios, instrumentos congêneres e de seus termos aditivos;

V - minutas de termos de ajustamento de conduta, de termos de compromisso e instrumentos congêneres.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não afasta a obrigatoriedade de análise jurídica prévia estabelecida em legislações específicas, decretos, atos normativos editados pelas próprias autarquias e fundações públicas federais assessoradas, neste caso com prévia anuência do órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal que detenha a competência prevista no artigo 3º desta Portaria, ou em outros atos normativos aplicáveis. (grifamos)

7. Percebe-se, pois, da simples leitura do art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013, que os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação demandam análise jurídica prévia e conclusiva por parte dos órgãos de execução da PGF, inclusive nas situações previstas no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993, a saber:

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<sup>1</sup>, 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 possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) 

<sup>1</sup> R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior<sup>2</sup> 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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

8. Todavia, em 26 de fevereiro de 2014, foi expedida pelo Advogado-Geral da União a Orientação Normativa n.º 46, contendo a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 46, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

SOMENTE É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 24, I OU II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, QUANDO HOVER MINUTA DE CONTRATO NÃO PADRONIZADA OU HAJA, O ADMINISTRADOR, SUSCITADO DÚVIDA JURÍDICA SOBRE TAL CONTRATAÇÃO. APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES FUNDADAS NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DESDE QUE SEUS VALORES SUBSUMAM-SE AOS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993. (grifamos)

9. Do cotejo entre os conteúdos do art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013 e da Orientação AGU n.º 46, é possível verificar que, enquanto o primeiro estabelece a obrigatoriedade indistinta de manifestação jurídica nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação cujos valores se subsumam àqueles previstos no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993, a segunda prevê que a análise jurídica nessas mesmas situações apenas é obrigatória se houver minuta de contrato não padronizada ou haja o administrador suscitado a dúvida jurídica em relação à contratação.

10. Tais disposições, a princípio, se mostram divergentes, porém a aparente antinomia entre ambas não resiste à interpretação sistemática das mencionadas regras.

11. A esse respeito, releva notar, de início, que a edição da Orientação Normativa AGU n.º 46 teve origem a partir de controvérsia entre o Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU/AGU e a Consultoria-Jurídica da União no Estado do Rio de Janeiro – CJU/RJ.

12. Com efeito, a CJU/RJ encaminhou aos respectivos órgãos assessorados expediente informando acerca da desnecessidade de encaminhamento de processos para análise jurídica quando se tratasse de dispensa de licitação enquadrada ao art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993, e não houvesse minuta de termo de contrato. Entretanto, o DECOR/CGU/AGU possuía posicionamento firmado e aprovado pelo Consultor-Geral da União no sentido da obrigatoriedade de manifestação jurídica pelos órgãos consultivos mesmo nos casos de contratações diretas de pequeno valor, razão pela qual submeteu o caso ao exame do Departamento de Assuntos Extrajudiciais – DEAEX/CGU/AGU, para que se apreciase a viabilidade de propor consulta ao Tribunal de Contas da União – TCU a respeito do assunto.

13. Por força disso, nos autos do processo n.º 00400.010069/2012-81, foi emitido o PARECER N.º 001/2013/DEAEX/CGU/AGU-JCO, aprovado pelo Despacho do Diretor n.º <sup>eu</sup>

<sup>2</sup> R\$ 8.000,00 (oito mil reais)



132/2013, concluindo-se que a interpretação literal do art. 11, incisos V e VI, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 73/1993<sup>3</sup>, com a consequente obrigatoriedade de manifestação jurídica em processos abarcados pelas hipóteses dos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, ofende os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e finalidade, *“uma vez que a atuação do Advogado Público será meramente burocrática (apenas conferirá se os valores da contratação enquadram-se no permissivo legal), não agregando nenhum valor laboral meritório ao processo”*.

14. Assim, e considerando inclusive o posicionamento divergente da PGF sobre a matéria, o DEAEX/CGU/AGU sugeriu que fosse levada ao crivo do Advogado-Geral da União, com vistas à uniformização do tema, a proposta de Orientação Normativa nos seguintes termos:

SOMENTE É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 24, I OU II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, QUANDO HOVER MINUTA DE CONTRATO NÃO PADRONIZADA OU HAJA, O ADMINISTRADOR, SUSCITADO DÚVIDA JURÍDICA SOBRE TAL CONTRATAÇÃO.

15. Verifica-se que a redação proposta pelo DEAEX/CGU/AGU é praticamente a mesma aprovada pelo Advogado-Geral da União para a Orientação Normativa AGU n.º 46, tendo sido acrescida, apenas, a sua parte final, aplicando o raciocínio elaborado aos casos de inexigibilidade de licitação que se enquadrem aos limites previstos no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993.

16. Da leitura do PARECER N.º 001/2013/DEAEX/CGU/AGU-JCO, observa-se que, além de interpretar o caso à luz de princípios jurídicos e suscitar entendimentos doutrinários, o DEAEX/CGU/AGU tomou por base os precedentes do TCU sobre o assunto.

17. Nesse sentido, demonstrou-se que, segundo a Corte de Contas<sup>4</sup>, muito embora esteja prevista no art. 38, inciso VI, da Lei n.º 8.666/1993<sup>5</sup> a juntada oportuna ao processo administrativo de pareceres técnicos ou jurídicos, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos não exige expressamente que a Administração submeta à prévia apreciação de sua consultoria jurídica os atos sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo obrigatório o exame jurídico pela assessoria da Administração apenas na hipótese do art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993, isto é, quando apresentadas minutas de editais de licitação, bem como de contratos, acordos, convênios ou ajustes.

18. Destarte, de acordo com referido entendimento, muito embora seja facultativa a consulta ao órgão jurídico em processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, inclusive nas hipóteses cujos valores se amoldem aos limites do art. 24, incisos I e II.

3 Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente: (...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

<sup>4</sup>Acórdão n.º 2.121/2010 - TCU - Plenário

5 Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

II, da Lei n.º 8.66/1993, necessária será a análise do caso pela consultoria se a Administração apresentar a correspondente minuta de contrato.

19. Recentemente, inclusive, o Plenário do TCU admitiu que a Administração utilize, em caráter excepcional, minuta-padrão de contrato, previamente aprovada pela assessoria jurídica, como se infere dos precedentes abaixo transcritos:

**Como regra, as minutas dos contratos a serem firmados por instituição pública devem passar pelo exame da área jurídica. Todavia, em caráter excepcional, é possível a utilização de minuta-padrão, previamente aprovada pela assessoria jurídica, quando houver identidade de objeto e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas**

Em auditoria nas obras realizadas pela Petrobras referentes ao desenvolvimento dos sistemas de produção de óleo e gás natural da Bacia de Campos, na Região Sudeste, após a oitiva dos responsáveis acerca de potenciais irregularidades aferidas, a unidade instrutiva houve por bem sugerir ao relator que o TCU expedisse alerta à estatal quanto à necessidade do prévio exame e aprovação de todas as minutas de contratos administrativos, ajustes e congêneres, bem como de editais licitatórios, por parte de sua unidade jurídica própria, ante a existência de disciplina legal afeta ao tema (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). O relator, todavia, manifestou divergência quanto à proposição. Para ele, por conta de decisão recente, o TCU, ao apreciar pedido de reexame interposto pela própria Petrobras, reformulou posição anterior e determinou à empresa que submetesse à apreciação de sua assessoria jurídica as minutas de todos os contratos a serem celebrados, mas, em caráter excepcional, autorizou-a a utilizar minuta-padrão, previamente aprovada pela assessoria jurídica, quando houver identidade de objeto - e este representar contratação corriqueira - e quando, ainda, não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão. Por conseguinte, no ponto, com a acolhida do Plenário, deixou de encampar a proposta da unidade técnica. Precedente citado: Acórdão 3014/2010, do Plenário. Acórdão n.º 873/2011-Plenário, TC-007.483/2009-0, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 06.04.2011. (Informativo 57)

**Utilização, em caráter excepcional, de minuta-padrão de contrato, previamente aprovada pela assessoria jurídica**

Por meio do Acórdão n.º 1.577/2006-Plenário, o Tribunal decidiu "9.2. determinar à Petrobras/Refinaria Gabriel Passos - REGAP que: (...) 9.2.3. submeta à apreciação da Assessoria Jurídica todos os contratos a serem celebrados, obedecendo aos ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 (correspondente à subcláusula 7.1.2 do Decreto nº 2.745/1998);". Contra o aludido acórdão, a Petrobras interpôs pedido de reexame, amparando-se no entendimento perfilhado nos Acórdãos n.os 1.504/2005 e 392/2006 - ambos prolatados no Plenário -, segundo o qual é aceitável a aprovação prévia de minutas-padrão de licitações ou contratos referentes a objetos comuns, desde que as variações admitidas restrinjam-se "ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços", e que não haja alteração de quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica. Com vistas à melhor compreensão de tal linha de pensamento, o relator julgou oportuno transcrever os seguintes excertos dos votos que fundamentaram os citados precedentes: "(...) ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto. A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade.". Em seu voto, o relator reconheceu a plausibilidade da tese defendida nos Acórdãos n.os 1.504/2005 e 392/2006, ambos do Plenário. Para ele, nesses julgados, buscou-se privilegiar o princípio da eficiência, sobretudo ante a necessidade de as empresas estatais tornarem mais ágeis as suas licitações e, conseqüentemente, contratações, haja vista



que competem, no mercado, em condições de igualdade com a atividade empresária do setor privado. Ainda segundo o relator, restou bem definido, nos precedentes em tela, que a sistemática consistente na aprovação prévia de minutas-padrão por parte de assessoria jurídica somente é admitida em caráter de exceção. Acolhendo o voto do relator, decidiu o Plenário dar provimento parcial ao recurso, de modo a alterar a redação do subitem 9.2.3 do acórdão recorrido, passando a vigorar nos seguintes termos: "9.2.3. submeta à apreciação da Assessoria Jurídica as minutas de todos os contratos a serem celebrados, obedecendo aos ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 (correspondente à subcláusula 7.1.2 do Decreto nº 2.745/1998), estando autorizada a utilizar excepcionalmente minuta-padrão, previamente aprovada pela Assessoria Jurídica, quando houver identidade de objeto - e este representar contratação corriqueira - e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão;". Acórdão n.º 3014/2010-Plenário, TC-005.268/2005-1, rel. Min. Augusto Nardes, 10.11.2010. (Informativo n.º 42).

20. Reunindo os entendimentos da Corte de Contas, portanto, tem-se que:
- a) em regra, é obrigatória a prévia manifestação da assessoria jurídica em relação às minutas de editais, contratos, acordos, convênios e ajustes;
  - b) por essa razão, nada obstante seja facultativa a consulta ao órgão jurídico em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação, necessária será a análise do caso pela assessoria jurídica se a Administração apresentar a correspondente minuta de contrato, inclusive em se tratando de hipóteses de pequeno valor;
  - c) entretanto, em caráter excepcional, é possível que o administrador se valha da minuta-padrão de contrato, previamente aprovada pelo órgão jurídico, desde que haja identidade de objeto - e este representar contratação corriqueira - e, ainda, que não restem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão, prescindindo-se, assim, de manifestação jurídica específica para o caso concreto.
21. Diante disso, pode-se perceber que a Orientação Normativa AGU n.º 46 adotou a posição do TCU a respeito do assunto, dispensando a manifestação dos órgãos da Advocacia-Geral da União nas contratações diretas sujeitas aos limites do art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993, quando houver minuta-padrão de contrato previamente aprovada pelo órgão de consultoria, o que afasta a necessidade de análise jurídica específica em cada caso.
22. Destaque-se, nesse ponto, que a Administração Pública está sujeita, dentre outros, ao princípio da eficiência, o qual requer a adoção de mecanismos voltados à otimização da capacidade produtiva e operacional dos órgãos públicos, com vistas a melhor atender a sua função constitucional. Nesse sentido, a padronização de minutas de editais de licitações e contratos é medida que contribui para a celeridade e uniformização na prestação do serviço de assessoramento jurídico a cargo dos órgãos de execução da PGF e cuja utilização, portanto, deve ser estimulada<sup>6</sup>.
23. Advirta-se, todavia, que, para incidência do disposto na Orientação Normativa AGU n.º 46, não basta a simples existência de minuta de contrato padronizada; é necessário, ainda, que haja identidade de objeto, isto é, que as cláusulas exigíveis na

<sup>6</sup> Outro exemplo de padronização e otimização de procedimentos é a emissão de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de consultoria, tema abordado pela novel Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23/05/2014, *in verbis*:

contratação que se pretende promover se adequem às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão, de sorte a revelar a absoluta subsunção do caso concreto ao modelo pré-aprovado pela assessoria jurídica.

24. Registre-se que, como bem pontuado pelo TCU, cabe ao gestor a responsabilidade de aferir essa conformidade entre a contratação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pelo respectivo órgão de consultoria. Destarte, *“havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto”* (Acórdão n.º 3014/2010-Plenário).<sup>7</sup>

25. Ademais, releva notar que, nas contratações diretas de pequeno valor, é facultativa a utilização de instrumento de contrato, sendo dado à Administração substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tendo em vista que os limites previstos no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/1993 não estão compreendidos nos limites concorrência e da tomada de preços. É o que se extrai do art. 62, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.  
(...)

26. Contudo, não se pode olvidar que, de acordo com o art. 62, § 2º, da Lei n.º 8.666/93, *“em carta contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra, ordem de execução de serviço ou outros instrumentos hábeis, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta lei”*. Por sua vez, o art. 55 da Lei n.º 8.666/93<sup>8</sup> estabelece as chamadas cláusulas necessárias ou essenciais em todo contrato administrativo. *em*

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

<sup>8</sup> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

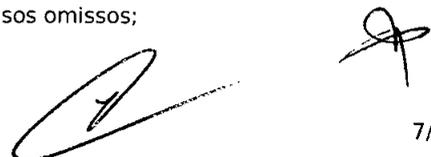
VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;



27. Destarte, ainda quando seja efetuada a substituição do instrumento de contrato, devem ser observadas, no que for cabível, as cláusulas essenciais ao contrato administrativo - entendimento esse, inclusive, sufragado pelo TCU no Acórdão n.º 1.179/2006 - Primeira Câmara<sup>9</sup> -, razão pela qual inafastável se mostra a conclusão de que, também nesses casos, deve o processo de contratação direta de pequeno valor ser submetido ao exame do órgão de consultoria da Administração, salvo se existente minuta padronizada de instrumento substitutivo do contrato.

28. Em face de todas essas considerações, percebe-se que é necessário interpretar a regra prevista no art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013 à luz do disposto na Orientação Normativa AGU n.º 46, não tendo havido, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, a “derrogação” de uma norma pela outra.

29. Tratam-se, ao revés, de normas complementares entre si, em virtude do que a edição da mencionada orientação normativa não afastou por completo a atuação dos órgãos de execução da PGF nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação cujos valores estejam compreendidos nos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, remanescendo, ainda, a necessidade de prévia manifestação jurídica em hipóteses que tais, como exigido pela Portaria PGF n.º 526/2013, se as circunstâncias do caso concreto a reclamarem.

30. Destarte, da interpretação das referidas normas, é possível concluir que, nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, bem como nas contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 cujos valores se subsumam aos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, é dispensada a prévia manifestação jurídica dos órgãos de execução da PGF, desde que:

- a) exista minuta de contrato ou de instrumento substitutivo padronizados, previamente aprovados pela assessoria jurídica da Administração e com a comprovação da perfeita identidade entre as condições exigíveis para a contratação e aquelas previstas na minuta-padrão; e
- b) não tenha o administrador suscitado dúvida jurídica acerca da contratação.

31. Nas demais hipóteses (existência de minuta de contrato ou de instrumento substitutivo não padronizados, ou de dúvida jurídica suscitada pela Administração), entende-se que os processos de contratações diretas de pequeno valor devem ser submetidos ao exame jurídico dos órgãos de execução da PGF, nos termos do art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013.

32. Em suma, esses devem ser o sentido e alcance conferidos às normas extraídas da Portaria PGF n.º 526/2013 e da Orientação Normativa AGU n.º 46.

## II - CONCLUSÃO

33. Por todo o exposto, conclui-se que: 

---

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”.

<sup>9</sup> 9.5. determinar à Secretaria de Administração da Casa Civil da Presidência da República que: (...)

9.5.10. ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de “cláusulas necessárias”, o número da nota de empenho associado à contratação;

a) A Orientação Normativa AGU n.º 46 não afastou por completo a incidência da regra prevista no art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013, nem, por conseguinte, a atuação dos órgãos de execução da PGF nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação cujos valores estejam compreendidos nos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93.

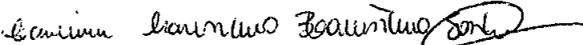
b) Nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, bem como nas contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 cujos valores se subsumam aos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, é dispensada a prévia manifestação jurídica dos órgãos de execução da PGF, desde que: b1) exista minuta de contrato ou de instrumento substitutivo padronizados, previamente aprovados pela assessoria jurídica da Administração e com a comprovação da perfeita identidade entre as condições exigíveis para a contratação e aquelas previstas na minuta-padrão, e b2) não tenha o administrador suscitado dúvida jurídica acerca da contratação.

c) Nas demais hipóteses (existência de minuta de contrato ou de instrumento substitutivo não padronizados, ou de dúvida jurídica suscitada pela Administração), os processos de contratações diretas de pequeno valor devem ser submetidos ao exame jurídico dos órgãos de execução da PGF, nos termos do art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013.

d) Cabe ao gestor a responsabilidade de aferir a conformidade entre a contratação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pelo respectivo órgão de consultoria. Destarte, em caso de dúvida sobre a perfeita identidade, deve a Administração solicitar a manifestação do respectivo órgão de execução da PGF, em vista das peculiaridades de cada caso concreto.

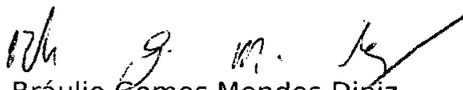
À consideração superior.

Brasília, 05 de agosto de 2014.

  
Caroline Marinho Boaventura Santos  
Procuradora Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria 98, de 26 de fevereiro de 2013).

  
Alessandro Quintanilha Machado  
Procurador Federal

  
Bráulio Gomes Mendes Diniz  
Procurador Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

Fábia Moreira Lopes  
Procuradora Federal

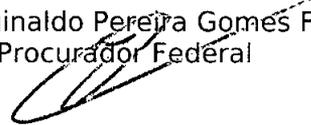
  
Douglas Henrique Marins dos Santos  
Procurador Federal

Ana Carolina de Sá Dantas  
Procuradora Federal

  
Daniel de Andrade Oliveira Barral  
Procurador Federal

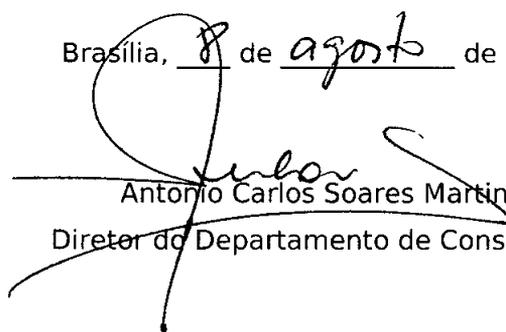
Renata Resende Ramalho Costa Barros  
Procuradora Federal

  
Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão  
Procurador Federal

  
José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 8 de agosto de 2014.

  
Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

**DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO a PARECER Nº 05 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 08 de setembro de 2014.

  
MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 68 /2014  
(CONTRATAÇÃO DIRETA DE PEQUENO VALOR. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO  
DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO DA PGF. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N.º 46 E  
PORTARIA PGF N.º 526/2013)**

I - A Orientação Normativa AGU n.º 46 não afastou por completo a incidência da regra prevista no art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013, nem, por conseguinte, a atuação dos órgãos de execução da PGF nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação cujos valores estejam compreendidos nos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93.

II - Nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, bem como nas contratações fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 cujos valores se subsumam aos limites do art. 24, incisos I ou II, da Lei nº 8.666/93, é dispensada a prévia manifestação jurídica dos órgãos de execução da PGF, desde que: i) exista minuta de contrato ou de instrumento substitutivo padronizados, previamente aprovados pela assessoria jurídica da Administração e com a comprovação da perfeita identidade entre as condições exigíveis para a contratação e aquelas previstas na minuta-padrão, e ii) não tenha o administrador suscitado dúvida jurídica acerca da contratação.

III - Nas demais hipóteses (existência de minuta de contrato ou de instrumento substitutivo não padronizados, ou de dúvida jurídica suscitada pela Administração), os processos de contratações diretas de pequeno valor devem ser submetidos ao exame jurídico dos órgãos de execução da PGF, nos termos do art. 6º, inciso III, da Portaria PGF n.º 526/2013.

IV - Cabe ao gestor a responsabilidade de aferir a conformidade entre a contratação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pelo respectivo órgão de consultoria. Destarte, em caso de dúvida sobre a perfeita identidade, deve a Administração solicitar a manifestação do respectivo órgão de execução da PGF, em vista das peculiaridades de cada caso concreto. *al*