GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ

JUSTIFICATIVA

SUBSTITUIÇÃO DO CONTRATO POR NOTA DE EMPENHO

Com base na interpretação sistemática e finalística do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, entendemos que apesar da literalidade do inciso I deste artigo, é juridicamente possível a substituição do termo de contrato por nota de empenho ou ordem de execução de serviço nas contratações, por exemplo, de capacitações/treinamentos por meio de inexigibilidade de licitação, desde que o valor da contratação fique abaixo do limite para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor previsto art. 75, inciso II, desta lei.

Insta destacar que, no presente caso há contratação de serviço técnico especializado e não compra de bens, de forma que a hipótese de facultatividade do termo de contrato não restaria configurada. Nada obstante, defende-se que a contratação direta por inexigibilidade de licitação, até o limite previsto no inciso II do art. 75 da NLCC (contratação de serviços em geral), pode ser enquadrada na hipótese de substituição do termo de contrato prevista no I do art. 95 da mesma Lei. Isso porque o objeto somente é contratado por inexigibilidade de licitação pela impossibilidade de concorrência (no caso de cursos de treinamento: falta de critérios objetivos para comparação dos prestadores), mas se esse não fosse o caso, a contratação se daria por dispensa em razão do valor.

Ora, se na dispensa, quando a competição é possível, faculta-se o uso do instrumento de contrato, com muito mais razão deve haver a facultatividade no caso da inexigibilidade, quando a administração contrata diretamente pela impossibilidade de competição. É dizer, contratações diretas de pequeno valor, por dispensa ou por inexigibilidade, não justificam a formalidade do contrato, quanto mais no caso dos autos, no qual a obrigação se exaure com a ministração do curso. Em sentido semelhante, observe-se a Lição de Ronny Charles e artigo do Zênite:

> **INFORMAÇÃO 1772049**
>
> 16. Cumpre, por fim, salientar que, conforme art. 95 da Lei n. 14.133/21:
>
> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço **(Grifo nosso)**:
>
> I - dispensa de licitação em razão de valor;
>
> II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor **(Grifo nosso)**.

LEI N. 14.133/2021

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva **valores inferiores a R$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos), no caso de outros serviços** e compras; (atualizado pelo Decreto n° 12.807/2025)

(...)

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º **Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.**

LEIS DE LICITAÇÕES PÚBLICAS COMENTADAS. 13 ED. EDITORA JUSPODIVM

95.1 HIPÓTESES DE FACULTATIVIDADE DE USO DO INSTRUMENTO E INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA

Como já dito, segundo o texto legal, a regra é adotar-se o instrumento contratual tradicional, excetuadas, apenas, as hipóteses de dispensa de licitação em razão de valor e as compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras (independentemente de seu valor).

Com a devida venia, o texto parece não compreender o que é um contrato. A facultatividade de uso do instrumento contratual precisa ser compreendida em uma perspectiva mais funcional do que formal. A função do instrumento contratual é regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar as trocas (contratações). **Em trocas (contratações) simples, o instrumento contratual não se justifica, pois sua exigência, per se, já amplia custos transacionais que podem superar os benefícios da contratação.**

Por isso, não exigimos um instrumento contratual, confeccionado por especialista, repleto de cláusulas e compromissado pelas partes, para comprar um refrigerante em uma lanchonete, mas dificilmente aceitaríamos comprar um imóvel a um estranho, sem instrumento desta espécie.

Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações.

Assim também ocorre em diversas contratações pela internet, assim ocorre em pequenas prestações.

Nesta feita, **as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares**. Outrossim, é possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses, sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia Geral da União, no **Parecer 003/2017 /CNU/CGU/AGU**, ainda sob a égide da Lei n° 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste procedimento auxiliar, poderiam, em tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela prestação, seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato

---

NOVA LEI DE LICITAÇOES: A SUBSTITUIÇAO DO CONTRATO POR OUTROS DOCUMENTOS

A nova Lei de Licitações simplificou o instrumento a ser utilizado para formar relação contratual entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e terceiros.

Com no art. 95, o instrumento de contrato será obrigatório. Essa é a regra, mas não absoluta, já que o mesmo art. 95 admite a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Por consequência lógica, para as contratações que ocorressem por licitação ou com base em outras hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação – a**inda que com valores inferiores aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II)** – não seria possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Porém, a conclusão acima não parece adequada para esta Consultoria. Isso porque, o método de interpretação literal não é o único e nem o melhor.

Em oposição ao método literal de interpretação, forma-se a **interpretação sistemática**, a qual, como leciona Maria Helena Diniz, "considera o sistema em que se insere a norma, relacionando-a com outras concernentes ao mesmo objeto. Isto é assim porque o sistema jurídico não se compõe de um só sistema de normas, mas de vários, que constituem um conjunto harmônico e interdependente, embora cada qual esteja fixado em seu lugar próprio."2

Sob esse enfoque, esta Consultoria se inclina a entender que a melhor interpretação da norma contida no art. 95, inciso I da Lei nº 14.133/2021, é de que em se tratando de contratação com valor inferior ao limite admitido para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021), **independentemente do procedimento adotado para promover a seleção do contratado – licitação ou contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, e ainda que a execução não ocorra de forma imediata e integral e da qual resultem obrigações futuras, será possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil.**

Essa compreensão se forma por se possível identificar, no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, a adoção de 2 critérios pelo legislador para excepcionar a regra, para admitir a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, mais simples, quais sejam:

– no inciso I, o **caráter econômico da contratação**, ou seja, contratos com valores inferiores aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021); e

– no inciso II, independentemente do valor da contratação, **a simplicidade das obrigações contratadas e a ausência de risco**, o que ocorre nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

Desse modo, ainda que o contrato tenha sido firmado por licitação, por dispensa de licitação com base nas hipóteses previstas nos incisos III e seguintes do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, ou por inexigibilidade de licitação, **desde que o seu valor seja inferior aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021), o caráter econômico da contratação se insere na previsão contida no inciso I do art. 95 da Lei nº 14.133/2021**. Ao que nos parece, essa mesma racionalidade orientou a Advocacia Geral da União ao abordar as hipóteses de dispensa de parecer jurídico prévio. Ao considerar o caráter econômico da contratação, incluiu a possibilidade de dispensa de parecer jurídico prévio nas contratações diretas fundadas em inexigibilidade, contanto que o valor pertinente estivesse abarcado pelo limite da dispensa em razão do valor. Confira:

> ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 69, DE 13 DE SETEMBRO DE 2021(*)
>
> O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe confere

> o art. 4º, incisos I, X, XI, XIII, e XVIII, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e considerando o que consta do Processo Administrativo nº 63054.001894/2021-82, resolve expedir a presente Orientação Normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:
>
> NÃO É OBRIGATÓRIA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 75, I OU II, E § 3º DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, SALVO SE HOUVER CELEBRAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO E ESTE NÃO FOR PADRONIZADO PELO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO, OU NAS HIPÓTESES EM QUE O ADMINISTRADOR TENHA SUSCITADO DÚVIDA A RESPEITO DA LEGALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO. **APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS FUNDADAS NO ART. 74, DA LEI Nº 14.133, DE 2021, DESDE QUE SEUS VALORES NÃO ULTRAPASSEM OS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 75, DA LEI Nº 14.133, DE 2021.** (Destacamos.)

Interessante observar que, o entendimento pela possibilidade de dispensar o instrumento de contrato nas hipóteses citadas não parece fragilizar a Administração.

Afinal, todo contrato, seja fruto de licitação ou contratação direta, pressupõe prévia e correta instrução processual, da qual constem as decisões da Administração acerca dos requisitos da contratação, expressos no edital ou, no caso de contratação direta, nos estudos preliminares e/ou termo de referência, bem como em eventuais projetos, e que vinculam a análise e a aceitabilidade da proposta a ser contratada. Por sua vez, o contrato, formalizado por instrumento contratual ou não, vincula-se ao edital/termo de referência, bem como à proposta. E sempre é recomendado (o que já retrata uma praxe administrativa em alguns órgãos e entidades) incluir um anexo ao instrumento substitutivo, contemplando obrigações gerais, prazos e sanções para a hipótese de mora e inadimplemento.

Considerando que essa compreensão encontra respaldo também em orientação formal de órgãos de assessoramento jurídico, destaca-se o **Parecer nº 103/2025 da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE/PI) (**018181668**)**, o qual reforça a possibilidade de substituição do contrato por instrumento mais simples, como a ordem de serviço, em razão do reduzido valor da contratação. O parecer menciona, inclusive, a **Orientação Normativa nº 84 da Advocacia-Geral da União**, que estabelece que:

> **"DA SUBSTITUIÇÃO DO CONTRATO POR ORDEM DE SERVIÇO**
>
> Acerca da minuta contratual, entende-se que é despicienda a análise por esta Consultoria, tendo em vista que este Procurador entende pela possibilidade de substituição do contrato pela ordem de serviço, diante do valor da contratação, estimada em R$ 1.382.00 (mil trezentos e oitenta e dois reais).
>
> Sobre o tema, convém trazer a baila a Orientação Normativa nº 84 da AGU:
>
> Enunciado: I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que:
>
> a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou
>
> b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.
>
> II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.
>
> Desta forma, orienta-se à área técnica da SEPLAN que substitua a minuta contratual por ordem de serviço, considerando o vulto da contratação, não havendo mais ressalvas a

serem efetuadas."

Assim, considerando a simplicidade do objeto, o seu valor de R$ 1.920,00 (um mil, novecentos e vinte reais) e a ausência de obrigações futuras, **entende-se, salvo melhor juízo, que é possível a substituição indicada, ressalvando-se que aplica-se a nota de empenho, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei n. 14.133/2021.**

Documento assinado eletronicamente por **LUCCA LEITE GUIMARAES SERRA - Matr.0438664-7**, **Gerente**, em 28/09/2026, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0026714524** e o código CRC **E1405A6A**.