



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE
INDUSTRIAL
GABINETE

PARECER n. 00024/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU

NUP: 52400.028950/2018-27

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

ASSUNTOS: AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ABAIXO DE DEZ MILHÕES DE REAIS

I. A Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, em conformidade com o Decreto nº 7.689, de 2012, não possui norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos, ou prorrogações, com valores inferiores a dez milhões.

II. Mostra-se razoável reconhecer o Presidente do INPI como autoridade competente para autorizar a celebração de novos contratos, e respectivas contratações, com valores inferiores a dez milhões;

III. Enquanto não houver Portaria ministerial autorizando o Presidente subdelegar a competência em tela nas contratações com valores inferiores a dez milhões, é medida de prudência, entender pela inviabilidade da subdelegação.

Senhor Diretor Executivo,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria Executiva solicitando esclarecimento quanto à interpretação da Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, publicada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. As seguintes perguntas sintetizam o objeto da consulta:

"1. A delegação de competência atribuída ao Presidente pela Portaria nº 2.259-SEI inclui a autorização para celebração de novos contratos e prorrogações contratuais, com valores abaixo de dez milhões?

2. A redação do art. 1º, I da Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017 autoriza a edição de ato específico subdelegando a competência para autorização de novos contratos e prorrogações contratuais, com valores abaixo de dez milhões de reais?"

2. A consulta tem pertinência à aplicação do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, os limites e instâncias de governança para contratação de bens e serviços.

3. A redação original do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, vedava a delegação de competência para contratos com valor igual ou superior a dez milhões de reais. Transcreve-se a redação original do dispositivo, hoje não mais vigente em decorrência de alteração promovida pelo Decreto nº 9.189, de 2017:

Art. 2º, § 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é **vedada a delegação de competência.**

4. O Decreto nº 9.189, de 2017, alterou a redação do art. 2º, §1º, do Decreto nº 7.689, de 2012, retirou a vedação de delegação de contratos com valor igual ou superior a dez milhões de reais, mas inscreveu a proibição de subdelegação.

Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput **poderá ser delegada às seguintes autoridades**, vedada a subdelegação:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

5. Da norma *supra*, não existe dúvida quanto à possibilidade de delegação de competência para autorizar contratos com valores iguais ou superiores a dez milhões aos titulares de cargo de natureza especial, dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado e dirigentes máximos das entidades vinculadas. O dispositivo acima não estabeleceu a delegação, mas sim permitiu que ela fosse feita.

6. Por meio do art. 1º da Portaria nº 2.259-SEI, o Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços delegou a competência ao Presidente do INPI para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, superiores a R\$ 10.000.000,00.

Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017

Art. 1º Delegar competência ao Secretário-Executivo, ao **Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI** e ao titular da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA para:

I - **autorizar a celebração** de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, vedada a subdelegação para os contratos administrativos acima deste valor;

7. A parte final do art. 1º, I, da Portaria nº 2.259-SEI, de 2017, é clara ao vedar a subdelegação para os contratos acima de dez milhões de reais. Do exposto, conclui-se que o Presidente do INPI possui competência para autorizar a celebração de contratos, ou as prorrogações, acima de dez milhões de reais.

8. Todavia, os dispositivos em comento não resolvem a dúvida trazida pela Administração. A consulta não diz respeito à autorização para contratação com valores acima de dez milhões de reais. **A dúvida da Administração diz respeito à autorização para contratação abaixo de dez milhões de reais.** O Presidente do INPI possui autorização para tanto? E se possui autorização, ele pode delegá-la? Essas são as perguntas apresentadas pelo órgão consultante.

9. O objeto da consulta não se refere à competência de celebração de contratos, mas sim sobre autorização para celebrar contratos, que são etapas distintas do processo. A Procuradoria não visualiza nenhuma incoerência no fato de uma autoridade possuir competência delegada para celebrar contrato, e não o possuir para autorizá-lo. Os requisitos da autorização para celebrar contratos são distintos daqueles da celebração. Por isso, não existe nenhum óbice jurídico para que uma autoridade autorize a celebração de contrato, e outra autoridade tenha a competência delegada para celebrá-lo.

10. Esta Procuradoria, por meio do Despacho nº 2/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3, de lavra deste signatário, discorreu sobre a distinção entre "autorizar a celebração" e "celebrar" contratos, notadamente nos parágrafos 26 a 34, *in verbis*:

"31. A autorização ministerial pretendida não representa ratificação ou validação dos atos contidos no processo de contratação, mas simplesmente um exame sobre a conveniência relativa à despesa. Por isso, este órgão consultivo é da convicção que a ausência do laudo atualizado da Caixa Econômica Federal e a ausência de resposta da Secretaria do Patrimônio da União não representam óbice jurídico à autorização ministerial, no caso em tela.

32. A autorização ministerial prevista no Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, não se confunde com a celebração do contrato. Os requisitos da autorização e da contratação são diversos. A autorização ministerial é ato relacionado à conveniência da despesa pública, de acordo com o art. 4º da Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão."

11. De acordo com o art. 4º da Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a autorização para celebrar contratos corresponde a um juízo administrativo de conveniência da despesa pública. Em contraposição, a celebração de contratos decorre de um exame técnico e jurídico do procedimento.

Portaria MP nº 249, de 13 de junho de 2012, art. 4º - A autorização de que trata o art. 2º do

Decreto nº 7.689, de 2012, constitui ato de governança das contratações estritamente relacionado a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo a análise técnica e jurídica do procedimento, que são de responsabilidade dos ordenadores de despesa e das unidades jurídicas dos respectivos órgãos e entidades, de acordo com suas competências legais, nem implicando ratificação ou validação dos atos que compõem o processo de contratação.

12. Pelos motivos expostos nos dois parágrafos precedentes, o Regimento Interno do INPI, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017, é irrelevante para o deslinde da controvérsia instaurada, posto que ele não traz dispositivos sobre a autorização para celebrar contratos, mas sim sobre celebração. O art. 154, V, do Regimento Interno, atribui competência ao Diretor de Administração para celebrar contratos com valores correspondentes à modalidade de tomada de preços. Essa norma não autoriza o Diretor a autorizar a celebração de contratos.

Regimento Interno do INPI, art. 154. Ao Diretor de Administração incumbe:

V - celebrar e rescindir os contratos, os termos aditivos contratuais de prorrogação, acréscimos, supressões, apostilas de repactuação, reajuste ou equilíbrio contratual cujos valores contratados sejam correspondentes à modalidade Tomada de Preços.

13. A Procuradoria não ratifica a compreensão da Diretoria de Administração, explicitada nas manifestações de fls. 22/26-v., que entendem o art. 154, V, do Regimento Interno da autarquia como uma delegação de competência para o Diretor autorizar a celebração de contratos. O dispositivo não diz isso. Como já explicado, a autorização para celebrar um contrato não se confunde com a celebração do mesmo. Por conseguinte, não se visualiza, por ora, necessidade de corrigir o Regimento Interno, na hipótese de prevalecer o entendimento pela inexistência de subdelegação.

14. É o relatório.

2. MÉRITO

2.1 AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS ABAIXO DE DEZ MILHÕES DE REAIS

15. O §2º do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, na sua redação original, previa a delegação e subdelegação de competência para autorizar a contratação de contratos com valores inferiores a dez milhões de reais nos seguintes termos:

§ 2º Para os contratos com valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o **caput** poderá ser delegada ou subdelegada, exclusivamente:

I - ao secretário-executivo, ou autoridade equivalente, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas, ficando vedada a subdelegação para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II - aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação, para os contratos com valores inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e iguais ou superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); e

III - aos coordenadores ou chefes das unidades administrativas dos respectivos órgãos ou entidades para os contratos com valores inferiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

16. Com fulcro no dispositivo acima, não mais vigente, o Ministro do Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, delegou competência ao Presidente do INPI para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões de reais, vedando a subdelegação. Essa autorização ficou consignada no art. 3º, I, da Portaria MDIC nº 81, de 21 de março de 2012 (fls. 08):

Portaria MDIC nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), vedada a subdelegação.

17. A Portaria MDIC nº 81, de 2012, foi revogada pela Portaria MDIC nº 17, de 4 de fevereiro de 2015, que manteve a delegação para o Presidente autorizar a celebração de contratos com valores inferiores a dez milhões, vedada a subdelegação, conforme se verifica na transcrição a seguir.

Portaria MDIC nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez

milhões de reais), vedada a subdelegação.

18. A Portaria MDIC nº 17, de 2015, foi revogada pela Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, que foi silente no tocante aos contratos com valores inferiores a dez milhões de reais, tal como o Decreto nº 9.189, de 2017, que alterou o Decreto nº 7.689, de 2012. O art. 2º da Portaria vigente trata da autorização referente aos contratos abaixo de um milhão de reais, mas não dispõe sobre os contratos entre um milhão e dez milhões de reais.

19. Embora a norma da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, e do Decreto nº 7.689, de 2012, alterado pelo Decreto nº 9.189, de 2017, não possuam norma expressa delegando competência ao Presidente do INPI para autorizar os contratos com valores inferiores a dez milhões, é razoável adotar tal compreensão da matéria. Aqui se utiliza o princípio "*in eo quod plus est semper inest et minus*" (quem pode o mais, pode o menos).

20. Se o Ministro delegou competência ao Presidente do INPI para autorizar contratos acima de dez milhões, conforme art. 1º da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, foge da razoabilidade submeter à autorização ministerial os contratos de valores inferiores a essa patamar. A problemática está no fato que não existe uma norma expressa delegando competência ao Presidente do INPI em relação aos contratos inferiores a dez milhões, razão pela qual se poderia argumentar que essa competência permanece na esfera do Ministro do MDIC.

21. É possível tecer várias interpretações plausíveis em um sentido e noutro. Inclusive, reconhece-se que a parte final do art. 1º da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, veda a subdelegação para os contratos acima de dez milhões, o que deixa implícita a noção de que abaixo desses valores, seria cabível a subdelegação.

22. Nessa linha argumentativa, o Presidente do INPI poderia não apenas autorizar os contratos abaixo de dez milhões, mas subdelegar tal competência. Isso permite dizer que o Presidente do INPI teria competência para autorizar os contratos acima e abaixo de dez milhões. A diferença desses patamares restaria na subdelegação. A subdelegação acima de dez milhões está vedada, e abaixo de dez milhões está permitida.

23. O problema reside que a matéria de competência para prolação de atos administrativos demanda previsão normativa. Embora a interpretação do parágrafo precedente seja razoável, não há norma expressa prevendo a competência do Presidente do INPI para autorizar contratos abaixo de dez milhões, e tampouco autorizando a subdelegação.

24. A competência para prolação de atos administrativos é um elemento sempre vinculado, o que significa dizer que a norma irá definir, em todas as situações, quem será a autoridade administrativa competente. Desta forma, qualquer ato de delegação de competência deve conter em sua estrutura os elementos informativos do mesmo, descrevendo, de forma clara, as matérias e poderes transferidos e os limites da atuação do delegado.

"Pela delegação de competência o Presidente da República, os Ministros de Estado e, em geral, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação. O princípio visa a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Considerando que os agentes públicos devem exercer pessoalmente suas atribuições, a delegação de competência depende de norma que a autorize, **expressa ou implicitamente**. As atribuições constitucionais do Presidente da República, p. ex., só podem ser delegadas nos casos expressamente previstos na Constituição (art. 84, parágrafo único)."^[1]

"Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência. Para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente de lei. Na esfera federal, dispõe o art. 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967 (o estatuto da reforma administrativa federal), que é possível a prática da delegação de competência, mas seu parágrafo único ressalva que 'o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.'"^[2]

"A lei reguladora do 'processo administrativo' na esfera federal (Lei 9.784/99) - nomeação tecnicamente correta adotada para designar aquilo que habitualmente é chamado de procedimento administrativo expressamente consigna, no art. 11, que 'a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos'. A teor do art. 12, a delegação parcial da competência foi admitida quando conveniente e não houver impedimento legal, devendo, conforme o art. 14, § 1º, ser especificadas as matérias e os poderes delegados, sua duração e limites, admitida sua revogabilidade a qualquer tempo (§ 2º deste artigo). Não podem ser objeto de delegação, consoante o art. 13: 'I- a edição de atos de caráter normativo; II- a decisão de recursos administrativos; III- as matérias de

competência exclusiva do órgão ou autoridade'. A 'avocação temporária' é contemplada no art. 15, sendo permitida 'em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados'."^[3]

25. A doutrina administrativa não rejeita de plano a ideia de uma delegação de competência implícita. Inclusive, Hely Lopes Meirelles afirma textualmente a possibilidade de delegação implícita de competência, conforme se verifica na transcrição acima. Enquanto se mostra razoável a noção de delegação implícita, o mesmo não se aplica à subdelegação.

26. É razoável compreender a competência (delegada) do Presidente do INPI para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões, mas é arriscado utilizar igual raciocínio para conceber a subdelegação, enquanto não houver norma expressa nesse sentido.

2.2 DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU

27. Em momento anterior à submissão da presente consulta, a Procuradoria já havia fixado uma orientação de caráter geral para que todas as autorizações para celebração de contratos abaixo de dez milhões fossem realizadas pelo Presidente do INPI, e não o Diretor de Administração. Essa orientação geral foi consignada no Despacho de Aprovação nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI.

28. Em momento anterior à submissão da presente consulta, a Procuradoria já havia fixado uma orientação de caráter geral para que todas as autorizações para celebração de contratos abaixo de dez milhões fossem realizadas pelo Presidente do INPI, e não pelo Diretor de Administração. Essa orientação geral foi consignada no Despacho de Aprovação nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU, datada de 19 de fevereiro de 2018. Reproduz-se a seguir o tópico do referido despacho que aborda a matéria em tela:

AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS

12. Há um outro aspecto na pretendida celebração do termo aditivo que merece análise. O art. 1º, I, da Portaria nº 2.259-SEI, 17 de novembro de 2017, autoriza a celebração de contratos, relativos a atividades de custeio, com valores superiores a dez milhões, e veda a subdelegação de contratos acima desse montante.

Portaria nº 2.259-SEI, de 2017: Art. 1º. Delegar competência ao Secretário-Executivo, ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao titular da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação** para os contratos administrativos **acima deste valor**;

13. Da leitura desse dispositivo, exsurge a dúvida: é possível subdelegar a autorização de contratação de contratos abaixo do valor de dez milhões? A revogada Portaria MDIC/GM nº 81, de 21 de março de 2012, era explícita no sentido de que não cabia subdelegação da autorização, *in verbis*:

Portaria MDIC/GM nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **inferiores** a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação**.

14. A Portaria MDIC/GM nº 81, de 2012, foi revogada pela Portaria MDIC/GM nº 17, de 4 de fevereiro de 2015, que manteve *ipsis litteris* o art. 3º previsto no ato normativo anterior.

Portaria MDIC/GM nº 17, de 2015: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **inferiores** a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação**.

15. Em síntese, as portarias de 2012 e 2015 eram claras quando vedavam a subdelegação para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões. A portaria vigente, publicada em novembro de 2017, é silente quanto aos contratos abaixo de dez milhões. Ainda, ela proíbe a subdelegação quando os contratos ultrapassarem o patamar de dez milhões. A norma é equívoca e permite mais de uma interpretação.

16. Uma interpretação estrita indica que não cabe subdelegação no tocante aos contratos abaixo de dez milhões porque não há norma expressa nesse sentido. Uma segunda

interpretação, no caso extensiva, indica justamente o contrário: como a vedação de subdelegação refere-se somente aos contratos acima de dez milhões, *a contrario sensu*, seria possível delegar o que está abaixo desse montante.

17. Ao que parece, a DIRAD adotou a segunda interpretação, o que ensejou a autorização em causa pelo Diretor de Administração.

18. Ainda que a segunda interpretação esteja correta, ela não dispensa o ato de delegação, isto é, uma portaria firmada pelo Presidente conferindo a autorização de celebração ao Diretor de Administração. Não há nos autos, tal portaria de delegação. Nem se cogita a hipótese que o regimento interno tal como disposto torna dispensável a aventada portaria de delegação. Como é cediço, o regimento interno não é instrumento para dispor de delegação de competência, mas sim para distribuir e organizar as atividades dentro de um órgão da Administração Pública

19. O fato é que a matéria em causa não foi objeto de consulta, e não cabe, sem a instrução adequada, investigar com mais cuidado a matéria, sem antes ouvir as partes interessadas, a Presidência e a Diretoria de Administração. Esse fato leva esta Procuradoria a não emitir precipitadamente uma conclusão sobre a possibilidade do Presidente delegar a autorização para celebração de contrato. A Procuradoria manifestar-se-á sobre essa matéria em caráter conclusivo quando houver consulta específica, com prévio opinamento técnico específico da Diretoria de Administração e da Presidência.

20. Enquanto a matéria segue inconclusa, recomenda-se que o Presidente, ou quem o substitua no exercício da Presidência, formalize a autorização de celebração dos contratos. A presente orientação aplica-se a todos os processos em andamento, não se restringindo ao termo aditivo trazido nos autos em epígrafe.

29. O parágrafo 20 do Despacho de Aprovação nº 30/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU conferiu efeitos gerais à orientação de submeter todos os processos de contratação ao Presidente para fins de obter a autorização respectiva. Os efeitos gerais à orientação foram conferidos nos seguintes termos "A presente orientação aplica-se a todos os processos em andamento, não se restringindo ao termo aditivo trazido nos autos em epígrafe".

30. A orientação contida no referido despacho de aprovação foi ratificada em outras manifestações desta Procuradoria. O Despacho de Aprovação nº 30/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU transcreveu integralmente o tópico intitulado "Autorização para celebrar contratos". O Despacho de Aprovação nº 33/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU explicou que o regimento interno não é instrumento próprio para delegar competência, ratificando a necessidade de se submeter a contratação à autorização do Presidente. Nesse particular, existe uma diferença entre delegar competência e conferir atribuição. Para este órgão consultivo, regimento interno confere atribuições, mas não é o instrumento próprio para delegar competência.

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00033/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU: [...] 2. Antes da celebração do contrato, cumpre observar se de fato o Diretor de Administração pode autorizar a celebração de contratos. Embora o contrato tenha um valor inferior a R\$ 600.000, 00 (seiscentos mil reais), *mister* verificar qual o ato normativo que delegou poderes para tal ato ao Sr. Diretor de Administração. Conforme considerações tecidas no Despacho de Aprovação nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU, o regimento interno não é instrumento de delegação de poderes. A Procuradoria manifestar-se-á conclusivamente sobre essa matéria quando instada mediante consulta específica contendo opinamento técnico das áreas interessadas. Por medida de prudência, parece conveniente que o Presidente, ou quem o substitua, autorize a celebração dos contratos até a conclusão da matéria. (NUP: 52400.150912/2017-79)

2.3 PORTARIAS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

31. Não passa despercebido o fato de que o Ministro da Educação, quando editou portaria para delegar competência sobre a autorização de celebração de contratos, estabeleceu um dispositivo sobre os contratos com valores inferiores a dez milhões, a seguir:

Portaria MEC nº 36, de 18 de janeiro de 2018, art. 2º Fica delegada a competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos em vigor, relativos a atividades de custeio, com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, aos seguintes dirigentes, vedada a subdelegação:

I - Subsecretário de Assuntos Administrativos do MEC; e

II - diretores de administração, pró-reitores de administração ou autoridade equivalente, no âmbito das entidades vinculadas a esta Pasta.

32. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações ao editar a portaria sobre delegação de competência para autorizar contratos, também fez previsão expressa sobre contratação abaixo de dez milhões de reais, *ipsis litteris*:

Portaria MCTI nº 106, de 10 de janeiro de 2018, Art. 1º Delegar competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio:

I - ao Secretário-Executivo, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas ao Ministro de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas a este Ministério, no âmbito das respectivas instituições, para os contratos com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, a serem firmados no âmbito das respectivas unidades, ficando vedada a subdelegação.

33. O Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 40, de 31 de janeiro de 2018, incluiu um dispositivo sobre delegação de competência para autorizar celebração de contratos com valores inferiores a dez milhões.

Art. 2º Fica delegada ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva e às autoridades equivalentes dos órgãos específicos singulares, dos órgãos colegiados e das entidades vinculadas a competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, vedada a subdelegação.

34. A delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos com valores inferiores a dez milhões de reais, foi objeto do art. 1º, II, da Portaria nº 411, de 30 de novembro de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Portaria MP nº 411, de 30 de novembro de 2017, art. 1º Fica delegada competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, às seguintes autoridades:

[...]

II - ao Diretor de Administração - DIRAD, quando se tratar de contratos administrativos com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)** .

35. Em síntese, a Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, não compreende norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **com valores inferiores a dez milhões de reais**. Por esse motivo, *talvez seja conveniente incluir essa matéria na próxima revisão da Portaria*. Nesse diapasão, a Procuradoria sugere submissão da matéria ao MDIC, o que pode ocorrer mediante encaminhamento da presente manifestação.

3. CONCLUSÃO

36. As seguintes assertivas sintetizam a compreensão desta Procuradoria sobre o objeto da consulta:

1. A Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, em conformidade com o Decreto nº 7.689, de 2012, não possui norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos, ou prorrogações, com valores inferiores a dez milhões;
2. Em observância ao princípio interpretativo "de quem pode o mais, pode o menos" ("*in eo quod plus est semper inest et minus*") e considerando uma interpretação histórica da matéria, levando em conta as revogadas Portarias MDIC nº 81, de 2012, e 17, de 2015, é razoável reconhecer o Presidente como autoridade competente para autorizar a celebração de novos contratos, e respectivas contratações, com valores inferiores a dez milhões;
3. Enquanto não houver Portaria ministerial autorizando o Presidente do INPI a subdelegar a competência em tela nas contratações com valores inferiores a dez milhões, é medida de prudência, entender pela inviabilidade da subdelegação.

Rio de Janeiro, 10 de maio de 2018.

Loris Baena Cunha Neto
Procurador-Chefe

Notas

1. [^] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 753, 754.
2. [^] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19 ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 99.
3. [^] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: 2009, p.145.

Documento assinado eletronicamente por LORIS BAENA CUNHA NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 131514319 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORIS BAENA CUNHA NETO. Data e Hora: 10-05-2018 16:35. Número de Série: 13909098. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

CERTIDÃO

Certifico que o presente processo foi encaminhado para o arquivo provisório.

10/05/2018

LORIS BAENA CUNHA NETO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INPI

PARECER n. 00026/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU

NUP: 52400.028950/2018-27

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI

ASSUNTOS: AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ABAIXO DE DEZ MILHÕES DE REAIS

I. A Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, em conformidade com o Decreto nº 7.689, de 2012, não possui norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos, ou prorrogações, com valores inferiores a dez milhões.

II. Mostra-se razoável reconhecer o Presidente do INPI como autoridade competente para autorizar a celebração de novos contratos, e respectivas contratações, com valores inferiores a dez milhões;

III. Enquanto não houver Portaria ministerial autorizando o Presidente subdelegar a competência em tela nas contratações com valores inferiores a dez milhões, é medida de prudência, entender pela inviabilidade da subdelegação.

Senhor Diretor Executivo,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria Executiva solicitando esclarecimento quanto à interpretação da Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, publicada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. As seguintes perguntas sintetizam o objeto da consulta:

"1. A delegação de competência atribuída ao Presidente pela Portaria nº 2.259-SEI inclui a autorização para celebração de novos contratos e prorrogações contratuais, com valores abaixo de dez milhões?

2. A redação do art. 1º, I da Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017 autoriza a edição de ato específico subdelegando a competência para autorização de novos contratos e prorrogações contratuais, com valores abaixo de dez milhões de reais?"

2. A consulta tem pertinência à aplicação do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, os limites e instâncias de governança para contratação de bens e serviços.

3. A redação original do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, vedava a delegação de competência para contratos com valor igual ou superior a dez milhões de reais. Transcreve-se a redação original do dispositivo, hoje não mais vigente em decorrência de alteração promovida pelo Decreto nº 9.189, de 2017:

Art. 2º, § 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é **vedada a delegação de competência**.

4. O Decreto nº 9.189, de 2017, alterou a redação do art. 2º, §1º, do Decreto nº 7.689, de 2012, e retirou a vedação de delegação de contratos com valor igual ou superior a dez milhões de reais, mas inscreveu a proibição de subdelegação.

Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas por ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput **poderá ser delegada às seguintes**

autoridades, vedada a subdelegação:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

5. Da norma *supra*, não existe dúvida quanto à possibilidade de delegação de competência para autorizar contratos com valores iguais ou superiores a dez milhões aos titulares de cargo de natureza especial, dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado e dirigentes máximos das entidades vinculadas. O dispositivo acima não estabeleceu a delegação, mas sim permitiu que ela fosse feita.

6. Por meio do art. 1º da Portaria nº 2.259-SEI, o Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços delegou a competência ao Presidente do INPI para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, superiores a R\$ 10.000.000,00.

Portaria nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017

Art. 1º Delegar competência ao Secretário-Executivo, ao **Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI** e ao titular da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA para:

I - **autorizar a celebração** de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, vedada a subdelegação para os contratos administrativos acima deste valor;

7. A parte final do art. 1º, I, da Portaria nº 2.259-SEI, de 2017, é clara ao vedar a subdelegação para os contratos acima de dez milhões de reais. Do exposto, conclui-se que o Presidente do INPI possui competência para autorizar a celebração de contratos, ou as prorrogações, acima de dez milhões de reais.

8. Todavia, os dispositivos em comento não resolvem a dúvida trazida pela Administração. A consulta não diz respeito à autorização para contratação com valores acima de dez milhões de reais. A dúvida da Administração diz respeito à autorização para contratação abaixo de dez milhões de reais. O Presidente do INPI possui autorização para tanto? E se possui autorização, ele pode delegá-la? Essas são as perguntas apresentadas pelo órgão consulente.

9. O objeto da consulta não se refere à competência para celebrar contratos, mas sim sobre a autorização que antecede a celebração de contratos, etapas distintas do processo. A Procuradoria não visualiza nenhuma incoerência no fato de uma autoridade possuir competência delegada para celebrar contrato, e não o possuir para autorizá-lo. Os requisitos da autorização para celebrar contratos são distintos daqueles da celebração. Por isso, não existe nenhum óbice jurídico para que uma autoridade autorize a celebração de contrato, e outra tenha a competência delegada para celebrá-lo.

10. Esta Procuradoria, por meio do Despacho nº 2/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3, de lavra deste signatário, discorreu sobre a distinção entre "autorizar a celebração" e "celebrar" contratos, notadamente nos parágrafos 26 a 34.

Despacho nº 2/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOAD-LBC-3.2.3: "31. A autorização ministerial pretendida não representa ratificação ou validação dos atos contidos no processo de contratação, mas simplesmente um exame sobre a conveniência relativa à despesa. Por isso, este órgão consultivo é da convicção que a ausência do laudo atualizado da Caixa Econômica Federal e a ausência de resposta da Secretaria do Patrimônio da União não representam óbice jurídico à autorização ministerial, no caso em tela.

32. A autorização ministerial prevista no Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, não se confunde com a celebração do contrato. Os requisitos da autorização e da contratação são diversos. A autorização ministerial é ato relacionado à conveniência da despesa pública, de acordo com o art. 4º da Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão."

11. De acordo com o art. 4º da Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a autorização para celebrar contratos corresponde a um juízo administrativo de conveniência da despesa pública. Em contraposição, a celebração de contratos decorre de um exame técnico e jurídico do procedimento.

Portaria MP nº 249, de 13 de junho de 2012, art. 4º - A autorização de que trata o art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, constitui ato de governança das contratações estritamente relacionado a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo a análise técnica e jurídica do procedimento, que são de responsabilidade dos ordenadores de despesa e das unidades jurídicas dos respectivos órgãos e entidades, de acordo com suas competências legais, nem implicando ratificação ou validação dos atos que compõem o processo de contratação.

12. Pelos motivos expostos nos dois parágrafos precedentes, o Regimento Interno do INPI, aprovado pela Portaria MDIC nº 11, de 27 de janeiro de 2017, é irrelevante para o deslinde da controvérsia instaurada, posto que ele não traz dispositivos sobre a autorização para celebrar contratos, mas sim sobre celebração. O art. 154, V, do Regimento Interno, atribui competência ao Diretor de Administração para celebrar contratos com valores correspondentes à modalidade de tomada de preços. Essa norma não atribui ao Diretor a função de autorizar a celebração de contratos.

Regimento Interno do INPI, art. 154. Ao Diretor de Administração incumbe:

V - celebrar e rescindir os contratos, os termos aditivos contratuais de prorrogação, acréscimos, supressões, apostilas de repactuação, reajuste ou equilíbrio contratual cujos valores contratados sejam correspondentes à modalidade Tomada de Preços.

13. A Procuradoria não ratifica a compreensão da Diretoria de Administração, explicitada nas manifestações de fls. 22/26-v., que entendem o art. 154, V, do Regimento Interno da autarquia como uma delegação de competência para o Diretor autorizar a celebração de contratos. O dispositivo não diz isso. Como já explicado, a autorização para celebrar um contrato não se confunde com a celebração do mesmo. Por conseguinte, não se visualiza, por ora, necessidade de corrigir o Regimento Interno, na hipótese de prevalecer o entendimento pela inexistência de subdelegação.

14. É o relatório.

2. MÉRITO

2.1 AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS ABAIXO DE DEZ MILHÕES DE REAIS

15. O §2º do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, na sua redação original, previa a delegação e subdelegação de competência para autorizar a contratação de contratos com valores inferiores a dez milhões de reais nos seguintes termos:

§ 2º Para os contratos com valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o **caput** poderá ser delegada ou subdelegada, exclusivamente:

I - ao secretário-executivo, ou autoridade equivalente, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinados aos respectivos ministros de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas, ficando vedada a subdelegação para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II - aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação, para os contratos com valores inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e iguais ou superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); e

III - aos coordenadores ou chefes das unidades administrativas dos respectivos órgãos ou entidades para os contratos com valores inferiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

16. Com fulcro no dispositivo acima, não mais vigente, o Ministro do Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, delegou competência ao Presidente do INPI para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões de reais, vedando a subdelegação. Essa autorização ficou consignada no art. 3º, I, da Portaria MDIC nº 81, de 21 de março de 2012 (fls. 08):

Portaria MDIC nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), vedada a subdelegação.

17. A Portaria MDIC nº 81, de 2012, foi revogada pela Portaria MDIC nº 17, de 4 de fevereiro de 2015, que manteve a delegação para o Presidente autorizar a celebração de contratos com valores inferiores a dez milhões, vedada a subdelegação, conforme se verifica na transcrição a seguir.

Portaria MDIC nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), vedada a subdelegação.

18. A Portaria MDIC nº 17, de 2015, foi revogada pela Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, que foi silente no tocante aos contratos com valores inferiores a dez milhões de reais, tal como o Decreto nº 9.189, de 2017, que alterou o Decreto nº 7.689, de 2012. O art. 2º da Portaria vigente trata da autorização referente aos contratos abaixo de um milhão de reais, mas não dispõe sobre os contratos entre um milhão e dez milhões de reais.

19. Embora a norma da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, não possua norma expressa delegando competência ao Presidente do INPI para autorizar os contratos com valores inferiores a dez milhões, é razoável adotar tal compreensão da matéria. Aqui se utiliza o princípio "*in eo quod plus est semper inest et minus*" (quem pode o mais, pode o menos).

20. Se o Ministro delegou competência ao Presidente do INPI para autorizar contratos acima de dez milhões, conforme art. 1º da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, foge da razoabilidade submeter à autorização ministerial os contratos de valores inferiores a esse patamar. A problemática está no fato que não existe uma norma expressa delegando competência ao Presidente do INPI em relação aos contratos inferiores a dez milhões, razão pela qual se poderia argumentar que essa competência permanece na esfera do Ministro do MDIC.

21. É possível tecer várias interpretações plausíveis em um sentido e noutro. Inclusive, reconhece-se que a parte final do art. 1º da Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, veda a subdelegação para os contratos acima de dez milhões, o que deixa implícita a noção de que abaixo desses valores, seria cabível a subdelegação.

22. Nessa linha argumentativa, o Presidente do INPI poderia não apenas autorizar os contratos abaixo de dez milhões, mas subdelegar tal competência. Isso permite dizer que o Presidente do INPI teria competência para autorizar os contratos acima e abaixo de dez milhões. A diferença restaria na subdelegação. A subdelegação acima de dez milhões está vedada, e abaixo de dez milhões está permitida.

23. O problema reside que a matéria de competência para prolação de atos administrativos demanda previsão normativa. Embora a interpretação do parágrafo precedente seja razoável, não há norma expressa prevendo a competência do Presidente do INPI para autorizar contratos abaixo de dez milhões, e tampouco autorizando a subdelegação.

24. A competência para prolação de atos administrativos é um elemento sempre vinculado, o que significa dizer que a norma irá definir, em todas as situações, quem será a autoridade administrativa competente. Desta forma, qualquer ato de delegação de competência deve conter em sua estrutura os elementos informativos do mesmo, descrevendo, de forma clara, as matérias e poderes transferidos e os limites da atuação do delegado.

"Pela delegação de competência o Presidente da República, os Ministros de Estado e, em geral, as autoridades da Administração transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação. O princípio visa a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Considerando que os agentes públicos devem exercer pessoalmente suas atribuições, a delegação de competência depende de norma que a autorize, **expressa ou implicitamente**. As atribuições constitucionais do Presidente da República, p. ex., só podem ser delegadas nos casos expressamente previstos na Constituição (art. 84, parágrafo único)."^[1]

"Em algumas circunstâncias, pode a norma autorizar que um agente transfira a outro, normalmente de plano hierárquico inferior, funções que originariamente lhe são atribuídas. É o fenômeno da delegação de competência. Para que ocorra é mister que haja norma expressa autorizadora, normalmente de lei. Na esfera federal, dispõe o art. 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967 (o estatuto da reforma administrativa federal), que é possível a prática da delegação de competência, mas seu parágrafo único ressalva que 'o ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.'"^[2]

"A lei reguladora do 'processo administrativo' na esfera federal (Lei 9.784/99) - nomeação tecnicamente correta adotada para designar aquilo que habitualmente é chamado de procedimento administrativo expressamente consigna, no art. 11, que 'a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos'. A teor do art. 12, a delegação parcial da competência foi admitida quando conveniente e não houver impedimento legal, devendo, conforme o art. 14, § 1º, ser especificadas as matérias e os poderes delegados, sua duração e limites, admitida sua revogabilidade a qualquer tempo (§ 2º deste artigo). Não podem ser objeto de delegação, consoante o art. 13: 'I- a edição de atos de caráter normativo; II- a decisão de recursos administrativos; III- as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade'. A 'avocação temporária' é contemplada no art. 15, sendo permitida 'em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados'. "^[3]

25. A doutrina administrativa não rejeita de plano a ideia de uma delegação de competência implícita. Inclusive, Hely Lopes Meirelles afirma textualmente a possibilidade de delegação implícita de competência, conforme se verifica na transcrição acima. Enquanto se mostra razoável a noção de

delegação implícita, o mesmo não se aplica à subdelegação.

26. É razoável compreender a competência (delegada) do Presidente do INPI para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões, mas é arriscado utilizar igual raciocínio para conceber a subdelegação, enquanto não houver norma expressa nesse sentido.

2.2 DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU

27. Em momento anterior à submissão da presente consulta, a Procuradoria já havia fixado uma orientação de caráter geral para que todas as autorizações para celebrar contratos abaixo de dez milhões fossem realizadas pelo Presidente do INPI, e não pelo Diretor de Administração. Essa orientação geral foi consignada no Despacho de Aprovação nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU, datada de 19 de fevereiro de 2018. Reproduz-se a seguir o tópico do referido despacho que aborda a matéria em tela:

AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAR CONTRATOS

12. Há um outro aspecto na pretendida celebração do termo aditivo que merece análise. O art. 1º, I, da Portaria nº 2.259-SEI, 17 de novembro de 2017, autoriza a celebração de contratos, relativos a atividades de custeio, com valores superiores a dez milhões, e veda a subdelegação de contratos acima desse montante.

Portaria nº 2.259-SEI, de 2017: Art. 1º. Delegar competência ao Secretário-Executivo, ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao titular da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação** para os contratos administrativos **acima deste valor**;

13. Da leitura desse dispositivo, exsurge a dúvida: é possível subdelegar a autorização de contratação de contratos abaixo do valor de dez milhões? A revogada Portaria MDIC/GM nº 81, de 21 de março de 2012, era explícita no sentido de que não cabia subdelegação da autorização, *in verbis*:

Portaria MDIC/GM nº 81, de 2012: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **inferiores** a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação**.

14. A Portaria MDIC/GM nº 81, de 2012, foi revogada pela Portaria MDIC/GM nº 17, de 4 de fevereiro de 2015, que manteve *ipsis litteris* o art. 3º previsto no ato normativo anterior.

Portaria MDIC/GM nº 17, de 2015: Art. 3º Delegar competência aos Presidentes do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI e ao Superintendente da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA, para:

I - autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, **inferiores** a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), **vedada a subdelegação**.

15. Em síntese, as portarias de 2012 e 2015 eram claras quando vedavam a subdelegação para autorizar a celebração de contratos abaixo de dez milhões. A portaria vigente, publicada em novembro de 2017, é silente quanto aos contratos abaixo de dez milhões. Ainda, ela proíbe a subdelegação quando os contratos ultrapassarem o patamar de dez milhões. A norma é equívoca e permite mais de uma interpretação.

16. Uma interpretação estrita indica que não cabe subdelegação no tocante aos contratos abaixo de dez milhões porque não há norma expressa nesse sentido. Uma segunda interpretação, no caso extensiva, indica justamente o contrário: como a vedação de subdelegação refere-se somente aos contratos acima de dez milhões, *a contrario sensu*, seria possível delegar o que está abaixo desse montante.

17. Ao que parece, a DIRAD adotou a segunda interpretação, o que ensejou a autorização em causa pelo Diretor de Administração.

18. Ainda que a segunda interpretação esteja correta, ela não dispensa o ato de delegação, isto é, uma portaria firmada pelo Presidente conferindo a autorização de celebração ao Diretor de Administração. Não há nos autos, tal portaria de delegação. Nem se cogita a hipótese que o regimento interno tal como disposto torna dispensável a aventada portaria de delegação. Como é cediço, o regimento interno não é instrumento para dispor de

delegação de competência, mas sim para distribuir e organizar as atividades dentro de um órgão da Administração Pública

19. O fato é que a matéria em causa não foi objeto de consulta, e não cabe, sem a instrução adequada, investigar com mais cuidado a matéria, sem antes ouvir as partes interessadas, a Presidência e a Diretoria de Administração. Esse fato leva esta Procuradoria a não emitir precipitadamente uma conclusão sobre a possibilidade do Presidente delegar a autorização para celebração de contrato. A Procuradoria manifestar-se-á sobre essa matéria em caráter conclusivo quando houver consulta específica, com prévio opinamento técnico específico da Diretoria de Administração e da Presidência.

20. Enquanto a matéria segue inconclusa, recomenda-se que o Presidente, ou quem o substitua no exercício da Presidência, formalize a autorização de celebração dos contratos. A presente orientação aplica-se a todos os processos em andamento, não se restringindo ao termo aditivo trazido nos autos em epígrafe.

28. O parágrafo 20 do Despacho de Aprovação nº 30/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU conferiu efeitos gerais à orientação de submeter todos os processos de contratação ao Presidente e assim pleitear a autorização respectiva. Os efeitos gerais à orientação foram conferidos nos seguintes termos "A presente orientação aplica-se a todos os processos em andamento, não se restringindo ao termo aditivo trazido nos autos em epígrafe".

29. A orientação contida no referido despacho de aprovação foi ratificada em outras manifestações desta Procuradoria. O Despacho de Aprovação nº 30/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU transcreveu integralmente o tópico intitulado "Autorização para celebrar contratos". O Despacho de Aprovação nº 33/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU explicou que o regimento interno não é instrumento próprio para delegar competência, ratificando a necessidade de se submeter a contratação à autorização do Presidente. Nesse particular, existe uma diferença entre delegar competência e conferir atribuição. Para este órgão consultivo, regimento interno confere atribuições, mas não é o instrumento próprio para delegar competência.

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00033/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU: [...] 2. Antes da celebração do contrato, cumpre observar se de fato o Diretor de Administração pode autorizar a celebração de contratos. Embora o contrato tenha um valor inferior a R\$ 600.000, 00 (seiscentos mil reais), *mister* verificar qual o ato normativo que delegou poderes para tal ato ao Sr. Diretor de Administração. Conforme considerações tecidas no Despacho de Aprovação nº 031/2018/PROCGAB/PFE-INPI/PGF/AGU, o regimento interno não é instrumento de delegação de poderes. A Procuradoria manifestar-se-á conclusivamente sobre essa matéria quando instada mediante consulta específica contendo opinamento técnico das áreas interessadas. Por medida de prudência, parece conveniente que o Presidente, ou quem o substitua, autorize a celebração dos contratos até a conclusão da matéria. (NUP: 52400.150912/2017-79)

2.3 PORTARIAS DE DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

30. Não passa despercebido o fato de que o Ministro da Educação, quando editou portaria sobre autorização para celebrar contratos, estabeleceu um dispositivo sobre contratação com valores inferiores a dez milhões, a seguir:

Portaria MEC nº 36, de 18 de janeiro de 2018, art. 2º Fica delegada a competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos em vigor, relativos a atividades de custeio, com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, aos seguintes dirigentes, vedada a subdelegação:

I - Subsecretário de Assuntos Administrativos do MEC; e

II - diretores de administração, pró-reitores de administração ou autoridade equivalente, no âmbito das entidades vinculadas a esta Pasta.

31. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações ao editar a portaria sobre delegação de competência para autorizar contratos, também fez previsão expressa sobre contratação abaixo de dez milhões de reais, *ipsis litteris*:

Portaria MCTI nº 106, de 10 de janeiro de 2018, Art. 1º Delegar competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio:

I - ao Secretário-Executivo, aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas ao Ministro de Estado e aos dirigentes máximos das entidades vinculadas a este Ministério, no âmbito das respectivas instituições, para os contratos com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, a serem firmados no âmbito das respectivas unidades, ficando vedada a subdelegação.

32. O Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 40, de 31 de janeiro de 2018, incluiu um dispositivo sobre delegação de competência para autorizar celebração de contratos com valores

inferiores a dez milhões.

Portaria MF nº 40, de 31 de janeiro de 2018, art. 2º Fica delegada ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva e às autoridades equivalentes dos órgãos específicos singulares, dos órgãos colegiados e das entidades vinculadas a competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)**, vedada a subdelegação.

33. A delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos com valores inferiores a dez milhões de reais, foi objeto do art. 1º, II, da Portaria nº 411, de 30 de novembro de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Portaria MP nº 411, de 30 de novembro de 2017, art. 1º Fica delegada competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, às seguintes autoridades:

[...]

II - ao Diretor de Administração - DIRAD, quando se tratar de contratos administrativos com **valores inferiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)** .

34. Em síntese, a Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 17 de novembro de 2017, não compreende norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor, relativos à atividade de custeio, com valores inferiores a dez milhões de reais. Por esse motivo, talvez seja conveniente incluir essa matéria na próxima revisão da Portaria.

3. CONCLUSÃO

35. As seguintes assertivas sintetizam a compreensão desta Procuradoria sobre o objeto da consulta:

1. A Portaria MDIC nº 2.259-SEI, de 2017, em conformidade com o Decreto nº 7.689, de 2012, não possui norma expressa sobre delegação de competência para autorizar a celebração de novos contratos, ou prorrogações, com valores inferiores a dez milhões;
2. Em observância ao princípio interpretativo "de quem pode o mais, pode o menos" ("*in eo quod plus est semper inest et minus*") e considerando uma interpretação histórica da matéria, levando em conta as revogadas Portarias MDIC nº 81, de 2012, e nº 17, de 2015, é razoável reconhecer o Presidente como autoridade competente para autorizar a celebração de novos contratos, e respectivas contratações, com valores inferiores a dez milhões;
3. Enquanto não houver Portaria ministerial autorizando o Presidente do INPI a subdelegar a competência em tela nas contratações com valores inferiores a dez milhões, é medida de prudência, entender pela inviabilidade da subdelegação.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2018.

Loris Baena Cunha Neto
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52400028950201827 e da chave de acesso bd2487bf

Notas

1. [^] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 753, 754.
 2. [^] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19 ed. Rio de Janeiro: 2008, p. 99.
 3. [^] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: 2009, p.145.
-

Documento assinado eletronicamente por LORIS BAENA CUNHA NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 132394777 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LORIS BAENA CUNHA NETO. Data e Hora: 11-05-2018 15:01. Número de Série: 13909098. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
