

---

TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS TRATADOS  
NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO DESIGNADO  
POR MEIO DA PORTARIA PGF Nº 467/2012

---

Raphael Peixoto de Paula Marques  
Procurador Federal

Parecer nº 02/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.004303/2012-71

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios tratados no âmbito do Grupo de Trabalho designado por meio da Portaria PGF nº 467/2012.

I. Direito administrativo. Convênios. Cláusulas obrigatórias. Regime jurídico de alteração. Decreto-Lei nº 200/1967. Lei nº 8.666/93. Decreto 6.170/2007. Portaria Interministerial nº 507/2011.

II. Convênio. Vigência plurianual. Indicação de crédito orçamentário em exercícios futuros. Não caracterização de alteração. Desnecessidade de termo aditivo. Possibilidade de realização de apostila. Art. 65, § 8º, e 116, da Lei nº 8.666/63.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria 467/2012, criou Grupo de Trabalho que tem por objetivo:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da PGF, 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 PGF; e

III - submeter à consideração do Procurador-Geral Federal a conclusão dos trabalhos.

2. Depois de 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.

3. No parecer ora em apreço, cuidar-se-á do tema 14, de acordo com o Memorando Circular-Eletrônico nº 35/2012-DEPCONSU/PGF/AGU, que diz respeito à forma juridicamente adequada para realizar a indicação dos créditos orçamentários necessários à execução de convênio plurianual.

## **1) O REGIME JURÍDICO DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS E SUA APLICABILIDADE AOS CONVÊNIOS**

4. Tradicionalmente, entende-se por contrato a relação jurídica formada por um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se reciprocamente a prestações concebidas como contrapostas. Relativamente ao contrato administrativo, o art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 o conceitua como “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acorde de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

5. A Lei nº 8.666/93, no seu art. 60, determinou que “os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato. Ao estabelecer a regra da formalidade, a Lei de Licitações e Contratos vedou a realização de contratos verbais, a não ser nas hipóteses nela expressamente previstas. A Lei nº 8.666/93, ao criar normas gerais sobre a matéria, indicou as cláusulas obrigatórias em todo contrato administrativo:

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;

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.

6. A finalidade dessas disposições é atribuir a nota de oficialidade à celebração dos contratos administrativos. Assim, se o ajuste principal se submete a essas condições formais, todas as alterações produzidas em suas cláusulas originárias seguem a mesma sorte. Acontecimentos supervenientes podem fazer com que haja a necessidade de alteração contratual. Esse é sempre a expressão do acordo ajustado para alterar o contrato, agregando, retirando ou modificando o conteúdo original do contrato. De acordo com Jorge Ulisses Jacoby,

Considera-se alteração contratual toda e qualquer modificação no objeto contratado e demais disposições a ele relacionadas no regime

de execução, no prazo, no valor ou forma de pagamento do contrato e na garantia financeira oferecida. E, ainda, todas as alterações devem visar à melhoria das condições contratuais e ao suprimento das necessidades do órgão.<sup>1</sup>

7. O art. 65 da Lei nº 8.666/93 estabeleceu expressamente as situações que ensejam a modificação da relação jurídico-contratual. Com fundamento na finalidade dessas disposições legais, forma-se a regra de que toda e qualquer alteração promovida nos instrumentos contratuais firmados pela Administração seja realizada por meio da expedição de termo aditivo, atendendo aos requisitos impostos pelos artigos 60 e 61 da Lei nº 8.666/93. Seja a alteração unilateral ou consensual, em regra, exige-se a sua formalização por termo aditivo. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado quanto ao tema (seção de resenha de jurisprudência):

O termo de aditamento deve ser usado para efetuar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, repactuações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações de contrato.

8. O mesmo TCU, no Acórdão nº 474/2005 – Plenário, deixou assente que o termo aditivo é usado em situações em que “as alterações são mais profundas”. Para a Corte de Contas, o aditivo tem a vantagem de “proteger tanto o contratado como o interesse público, tendo em vista que é um procedimento mais solene, que gera inclusive publicação na imprensa oficial. Portanto, garante maior transparência e segurança à licitação”.

9. Contudo, nem todos os eventos ocorridos no curso de um contrato e que afetam as condições até então praticadas exigem a expedição de termo aditivo. O § 8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 autoriza o seguinte:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser *alterados*, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

---

1 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O gestor do contrato e alterações das cláusulas contratuais. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 4, n. 46, out. 2005.

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao *reajuste de preços* previsto no próprio contrato, as *atualizações, compensações ou penalizações financeiras* decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o *empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido*, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples *apostila*, dispensando a celebração de aditamento.

10. Nessas condições, o apostilamento difere do termo aditivo na medida em que este último se ocupa da formalização das alterações nas cláusulas contratuais inicialmente ajustadas. Vale dizer, aplica-se em face da necessidade de aditar, ou seja, alterar aquilo que foi inicialmente pactuado. A apostila constitui o instrumento dirigido a instituir modificações mais simples no bojo do contrato, as quais, inclusive, decorrem das próprias cláusulas e condições firmadas entre as partes por meio dos dispositivos contratuais. Serve, então, para registrar situações que não provoquem a alteração das denominadas bases objetivas do contrato, assim entendidas as principais cláusulas e condições que conferem existência à relação jurídica obrigacional de natureza contratual (partes, objeto, preços, forma de pagamento, prazos, entre outras).

11. Diferentemente do aditivo, o apostilamento não precisa ser publicado na imprensa oficial, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Outra característica da apostila é que não há necessidade da assinatura do contratado ou sua anuência, bastando seu conhecimento, que se faz pela remessa de uma de suas vias, permanecendo a outra juntada ao contrato. Ademais, usa-se a apostila para alterações de menor relevância sobre as quais o órgão poderá decidir independentemente da anuência do contratado.

12. O Tribunal de Contas da União esclarece o conceito e as características da apostila no seu manual *Licitações e Contratos: orientações básicas*:

Apostila é a anotação ou registro administrativo que pode ser: feita no termo de contrato ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, normalmente no verso da última página do contrato; juntada por meio de outro documento ao termo de contrato ou aos demais instrumentos hábeis. A apostila pode ser utilizada nos seguintes casos: variação do valor contratual decorrente de reajuste previsto no contrato; compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento; empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido.

13. Em vários julgados, o TCU tem orientado no sentido de que a Administração Pública só deve utilizar a figura do termo aditivo para alterações de maior profundidade e que repercutam nas cláusulas contratuais essenciais:

9.3.3. Formalizar, mediante simples apostilamento, as alterações de valores decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato, em consonância com o art. 65, § 8º, da Lei 8.666/93, evitando a utilização de aditamentos contratuais para esse fim; (Acórdão nº 219/2004, Plenário)

14. No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União, através da Orientação Normativa nº 35/2011, concluiu que “nos contratos cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa ao exercício futuro poderá ser formalizada por apostilamento”.

15. Vê-se, portanto, que a finalidade da lei é estabelecer maior formalidade apenas para aqueles contratos de maior vulto, bem como para modificações que se qualifiquem como verdadeiras alterações contratuais. A ampliação deste entendimento foi defendida pela equipe do Informativo de Licitações e Contratos da Editora Zênite:

Entretanto, não há como entender-se que apenas nos casos apontados nesse dispositivo é que poderá ocorrer o apostilamento, e não o termo aditivo. Entendemos que em qualquer situação que a Administração comprovar que não está alterando as bases contratuais, não será necessário o aditamento, mas apenas o apostilamento.

Nesse dispositivo não haveria como o legislador elencar todas as situações em que não se alteram as bases contratuais. Assim, o § 8º do art. 65 teria disposições exemplificativas, assim como o art. 13 e art. 25 da Lei nº 8.666/93.<sup>2</sup>

16. Seguindo essa linha de entendimento, conclui-se, também, na esteira do pensamento do professor Diógenes Gasparini, que a realização de apostila dispensa a análise por parte do órgão jurídico.<sup>3</sup>

---

2 Apostilamento – Hipótese de cabimento, ILC 701/102/AGO/2002.

3 GASPARINI, Diógenes. Aditamento e apostilamento. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 49, jan. 2006.

17. Relativamente aos convênios, pode-se aplicar o regime jurídico de alteração contratual até aqui exposto, com base no art. 116 da Lei nº 8.666/93, considerando que, pelo menos neste ponto, não haveria distinção entre convênios e contratos.

## II) A ALTERAÇÃO DA CLÁUSULA ORÇAMENTÁRIA NOS CONVÊNIOS

18. Partindo das premissas expostas acima, cumpre examinar qual a forma mais adequada para indicar créditos orçamentários em convênios com vigência plurianual. Como é cediço, a Administração tem o dever de apontar o recurso que fará frente à futura despesa já quando da instauração do processo administrativo licitatório (art. 7º, § 2º, III, c/c art. 38, *caput*, c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93). Ainda, o art. 55, inciso V, da Lei de Licitações, prevê como cláusula necessária em qualquer contrato, “o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”.

19. A discussão fundamenta-se no que dispõem o Decreto nº 93.872/1986 e a Portaria Interministerial nº 507/2011. Dispõe o citado decreto:

Art. 27. As despesas relativas a contratos, *convênios*, acordos ou ajustes de vigência plurianual, *serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada.*

Art. 30. [...].

§ 1º Nos contratos, *convênios*, acordos ou ajustes, *cuja duração ultrapasse um exercício financeiro*, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a *declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.*

20. Por sua vez, a PI nº 507/2011, reproduzindo o conteúdo *supra*, estipulou como cláusula obrigatória dos instrumentos a previsão de que os créditos e empenhos futuros fossem indicados “em termos aditivos” (art. 43, VIII).

21. Questiona-se, portanto, a necessidade de firmar termo aditivo para a indicação do crédito orçamentário, pois ainda que o § 1º do art. 30

do Decreto nº 93.872/86 fale em “termo aditivo”, o § 8º do art. 65 da Lei de Licitações facultou a simples apostila para o “empenho de dotações orçamentárias suplementares”.

22. A despeito do art. 30, § 1º, do Decreto nº 93.872/86, pode-se defender a desnecessidade de aditamento ao convênio para indicar as dotações orçamentárias em exercícios financeiros posteriores. Isto pode ser feito a partir de regras previstas na própria PI nº 507/2011, no Decreto nº 6.170/2007 e com base numa leitura principiológica do ordenamento jurídico, em especial do direito administrativo.<sup>4</sup>

23. Consoante a Portaria Interministerial nº 507/2011, há um procedimento específico para o empenho dos recursos financeiros necessários nos convênios com vigência plurianual:

Art. 12. Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, *indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante registro contábil.*

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a responsabilidade de o concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do convênio.

24. Em sentido semelhante, o Decreto nº 6.170/2007 determina o seguinte:

Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e *efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.*

---

<sup>4</sup> Pode-se defender, inclusive, a revogação da exigência contida no parágrafo primeiro do art. 30 do Decreto nº 93.872/1986. Esse é o entendimento contido na fundamentação da Orientação Normativa nº 35/2011 da AGU: E por estar em desacordo com o preceito legal a ele posterior, o referido dispositivo do mencionado Decreto não foi recepcionado pela Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, a exigência de instrumento de aditamento para a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa à execução de contrato e ajustes de natureza continuada, configura-se em exigência desprovida de razoabilidade, conforme os argumentos aqui já expendidos”.

25. Assim, nos termos do dispositivo acima transcrito, devem-se empenhar os recursos financeiros relacionados ao ano em curso e, relativamente aos exercícios posteriores, far-se-á o devido registro contábil. Nesse contexto, não é razoável qualificar a indicação processual dos empenhos posteriores como “alteração” do convênio. A indicação dos créditos orçamentários trata-se de mera “execução” do ajuste firmado, não sendo razoável interpretá-la como uma “modificação”, de modo a exigir a celebração de termo aditivo. A indicação da fonte orçamentária caracteriza-se como questão atinente ao âmbito interno da Administração Pública, não ocasionando reflexos à relação jurídica ajustada, sendo, por isso, admitida sua formalização por meio de simples apostila.

26. Por outro lado, exigir que a indicação de recursos orçamentários em convênios com vigência plurianual seja feita por termo aditivo viola os princípios da celeridade e economia processuais, pois, além de toda a tramitação necessária, a manifestação do órgão jurídico revelar-se-ia inócua. Ademais, a formalização desnecessária de aditivos acaba atentando, igualmente, contra o princípio da economicidade, considerando o ônus financeiro que a publicação do extrato na imprensa oficial acarreta. Por fim, o apego demasiado à forma acaba prejudicando a própria finalidade do ato. Não é a toa que a Lei nº 9.784/99 apregoa, no seu art. 2º, que nos processos administrativos deverão ser observados os critérios de “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”. Inspirado sob a mesma *ratio*, o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967 determina que “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

27. Revela-se perfeitamente possível, portanto, que nos convênios cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa aos exercícios posteriores poderá ser formalizada, relativamente a cada exercício, por apostila, já que não se trata de “alteração” do instrumento.

## V) CONCLUSÃO

**28.** Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, conclui-se o seguinte:

- a) Nos convênios cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa aos exercícios posteriores poderá ser formalizada, relativamente a cada exercício, por apostila, nos termos do art. 9º do Decreto nº 6.170/2007 c/c o art. 65, § 8º, e art. 116, da Lei nº 8.666/93;
- b) Por não se tratar de alteração no convênio, tal medida prescinde do exame jurídico obrigatório, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c os arts. 44 e 50 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

À sua consideração.

Brasília, 20 de setembro de 2012.

Raphael Peixoto de Paula Marques  
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 467, de 08 de junho de 2012).

Cíntia Tereza Gonçalves Falcão  
Procuradora Federal

Érica Maria Sabóia Leitão  
Procuradora Federal

Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

Isabella Silva Oliveira Cavalcanti  
Procuradora Federal

Simone Salvatori Schnorr  
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 20 de setembro de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

#### **DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO o PARECER N° 02 /2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

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

Brasília, 20 de setembro de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

#### **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 05 /2012:**

Nos convênios cuja duração ultrapasse o exercício financeiro, a indicação do crédito orçamentário e do respectivo empenho para atender a despesa relativa aos exercícios posteriores poderá ser formalizada, relativamente a cada exercício, por apostila, nos termos do art. 9º do Decreto nº 6.170/2007 c/c o art. 65, § 8º, e art. 116, da Lei nº 8.666/93.