



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais De Contas

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 00020-00008939/2019-66/2019 -
PGDF/PGCONS

PARECER N.º: 004/2019 – PGCON/PGDF.
PROCESSO N.º: 0040-001089/2015
INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO DO DF
ASSUNTO: CONTRATO N.º 030/2015 - SEF

ADMINISTRATIVO. DECRETO 39.610/2019 – REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DISTRITO FEDERAL. ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA PARA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA, PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ART. 3º. APOSTILAMENTO. ART. 65, § 8º DA LEI N.º 8.666/93

I – O art. 65, § 8º, da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública estabelece o registro por simples apostila para se promover ajuste que não importe alteração substancial das condições do contrato, dispensando a celebração de aditamento. Precedente da PGDF (Parecer n.º 731/2017 – PRCON/PGDF).

II – Parecer pela adoção do *apostilamento* para se ajustar o Contrato n.º 030/2015 – SEF no ponto relativo à alteração da denominação da Secretaria de Estado de Fazenda para Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, levada a efeito no art. 3º do Decreto n.º 39.610/2019 – que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal - e bem assim para todas as demais avenças contratuais em que não houver alteração substancial, da essência ou das

bases contratuais, mas tão-somente ajuste em função da nova organização administrativa do Distrito Federal.

Exma. Sra. Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Consultivos,

1. RELATÓRIO

O Senhor Secretário de Estado de Fazenda encaminha consulta jurídica a esta Casa formulada nos termos seguintes:

“1. Ao cumprimentá-la cordialmente, reporto-me à Nota Técnica 52 (18793641), elaborada pela Assessoria Jurídico-Legislativa desta Secretaria - AJL, a qual visa orientar a formalização do apostilamento para concessão da repactuação ao **Contrato nº 030/2015-SEF** (3466137 - fls. 2.850/2.862), celebrado entre o **DISTRITO FEDERAL** por meio desta Secretaria de Estado de Fazenda, e a empresa **EMIBM ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA** cujo objeto é a *prestação* de serviços de engenharia, consoante especifica o **Edital do Pregão Eletrônico nº 07/2015-DISUL/SUAG/SEF** (3438027, 3438132 e 3438298- fls. 1.576/1.698).

2. Conforme destacado na mencionada Nota Técnica, a Diretoria de Administração de Contratos e Convênios, por meio do Memorando 8 (18584165), após concluídos os procedimentos prévios para a formalização da repactuação, apontou o surgimento de dúvida quanto à possibilidade de também se realizar a alteração da representação do Distrito Federal, em face da recente estruturação, no instrumento formal do apostilamento.

3. Neste contexto, a AJL firmou o entendimento pela *"possibilidade de se alterar os dados da representação do DF por meio de apostilamento, uma vez que o ajuste não importa em alteração de bases contratuais, apesar de não haver óbice em ajustar por meio de termo aditivo, cujo instrumento é mais solene e por isso propicia adequado grau de certeza e segurança"*.

4. A Assessoria ressaltou, ainda, que o ajuste promovido não modifica bases contratuais e que a alteração, por meio de aditivo contratual, importa em demasiado apego à forma e não privilegia os princípios da economicidade e eficiência.

5. Posto isto, submeto a presente matéria à douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, órgão central do Sistema Jurídico deste ente federado, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 4º, II e XIV, da [Lei Complementar nº 395/2001](#), para análise e pronunciamento a fim de dirimir a dúvida erigida e formar precedente sobre o assunto, contribuindo para as atividades consultivas desta AJL/SEFP.

6. Solicito ainda, a manifestação em caráter de urgência, tendo em vista o volume de processos que se encontram na mesma condição.”

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Efetivamente, assim está escrito na referida Nota Técnica n.º 52:

“(…) Após concluídos os procedimentos prévios para a formalização da repactuação, surgiu a dúvida quanto à possibilidade de também se realizar a alteração da representação do Distrito Federal, em face da recente estruturação, no instrumento formal do apostilamento (18078725), tendo

a área demandante assim questionado:

4. Assim, destacadamente em virtude da reestruturação administrativa promovida pelo Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal - Edição Extra Especial, de 01/01/2019, páginas 01 a 07, os 120 (cento e vinte) contratos celebrados entre a então Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (SEF), atual Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão (SEFP/DF), passaram a ser geridos por esta Coordenação.

5. Diante do exposto, visando a celeridade processual, em consonância aos princípios da eficiência e economicidade, sugerimos emissão de opinativo jurídico desta Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) acerca da possibilidade da citada alteração do polo Contratante ser realizada mediante termo de Apostilamento, considerando que no caso dos citados contratos houve apenas alteração na denominação da Contratante, mantendo-se o mesmo CNPJ/MF da SEF/DF sob o número n.º 00.394.684/0001-53. (grifo nosso)

(...)

Nesse plano, nota-se que 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. Por sua vez a apostila constitui instrumento dirigido a instituir modificações mais simples no bojo do contrato, as quais, inclusive, decorrem das próprias cláusulas condições firmadas entre as partes por meio dos dispositivos contratuais. Serve, então, para registrar situações que não provoquem alteração das denominadas bases objetivas do contrato, assim entendidas as principais cláusulas condições que conferem existência relação jurídica obrigacional de natureza contratual (partes, objeto, preços, forma de pagamento, prazos, entre outras).

Não é outro o entendimento da e. Procuradoria Geral do DF, que, ao se manifestar sobre o assunto, fez o seguinte pronunciamento:

Assim, o termo aditivo é usado em situações em que as alterações são mais profundas do que naquelas situações em que o mero apostilamento é admitido (Lei n. 8.666/93, art. 65, parágrafo 8º). Ademais, o termo aditivo tem a vantagem de proteger tanto o contratado como o interesse público, tendo em vista que é um procedimento mais solene, demandando inclusive publicação na imprensa oficial e garantindo maior transparência e segurança à contratação. Embora mais lendo (sic), torna mais segura. - em termos jurídicos - a atuação do Administrador.

Sobre a questão, confira-se lição firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão: "*Celebre termos de aditamentos aos contratos sempre que houver alteração nos serviços, inclusive quanto às suas quantidades, nos termos do art. 65 da Lei 8666/1993*" (Acórdão n. 1.400/2004 - Plenário).

(...)

Como já visto o apostilamento é adequado às situações cujos fatores que serão considerados para a modificação do valor contratado já se encontram inteiramente previstos no instrumento convocatório da licitação e no respectivo contrato, não exigindo maiores detalhamentos, o que pode não ser o caso da repactuação. ([Parecer nº 731/2017 - PRCO/PDGF](#)) grifo nosso.

Nessa esteira, a título de conhecimento, apresenta-se oportuno trazer à baila entendimento difundido pela Advocacia Geral da União, o qual se amolda ao presente caso, como veremos:

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

(...)

Vê-se, portanto, que finalidade da lei 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 Contratos da Editora Zênite:

Entretanto, não há como entender-se que apenas nos casos apontados nesse dispositivo que poderá ocorrer apostilamento, não termo aditivo. Entendemos que em qualquer situação que a Administração comprove que não está alterando as bases contratuais, não será necessário aditamento, mas apenas apostilamento. Nesse dispositivo não haveria como legislador elencar todas as situações em que não se alteram as bases contratuais. Assim, o §8 do art. 65 teria disposições exemplificativas, assim como art. 13 art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Seguindo essa linha de entendimento, conclui-se, também, na esteira do pensamento do professor Diógenes Gasparini, que realização de apostila dispensa análise por parte do órgão jurídico.

(...)

Ademais, formalização desnecessária de aditivos acaba atentando, igualmente, contra princípio da economicidade, considerando ônus financeiro que publicação do extrato na imprensa oficial acarreta. Por fim, apego demasiado forma acaba prejudicando própria finalidade do ato. Não a toa que Lei nº 9.784/99 apregoa, no seu art. 29, que nos processos administrativos deverão ser observados os critérios de "adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança respeito aos direitos dos administrados". (Parecer nº 02/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU) grifo nosso

No presente caso, a alteração a ser promovida visa tão-somente substituir o nome da representação do Distrito Federal nos contratos firmados anteriormente à reestruturação promovida pelo [Decreto 39.610/2019](#), que dentre outras ações, integrou algumas Secretarias de Estados à outras, fundindo suas obrigações, patrimônios, quadro de pessoal, orçamentos e outros acervos.

No que diz respeito à Secretaria de Fazenda, por meio da qual foi firmado o contrato ora em voga, o Decreto supramencionado traz a seguinte disposição:

Art. 1º A organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal passa a ser fixada por este Decreto.

Art. 2º Ficam renomeadas as seguintes Secretarias de Estado:

(...)

Art. 3º A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal passa a integrar a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, alterada sua denominação para Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.

Parágrafo único. O quadro de pessoal, os acervos patrimonial, documental, processual e do almoxarifado, bem como os recursos orçamentários e financeiros da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal ficam transferidos para a Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal.

(...)

Art. 45. Devem ser transferidas para as Secretarias que receberem as atribuições pertinentes e a seus titulares as competências e incumbências estabelecidas em leis gerais ou específicas, contratos, convênios ou instrumentos congêneres dos órgãos extintos, renomeados, transformados ou transferidos por este Decreto, ou dos seus titulares.

Extrai-se do dispositivo legal destacado alhures que a Secretaria de Estado de Fazenda,

no âmbito de suas atividades institucionais recebeu outras atribuições, que a nosso sentir não afetarão as bases dos contratos firmados anteriormente por ela e pelas demais Secretarias que passaram a integrá-la, à medida que o próprio Decreto promove a reestrutura e estabelece que as atribuições pertinentes a esses órgãos extintos sejam assumidas pelas Secretarias que as receberam.

Ademais, não houve sequer alteração no número do CNPJ, o que torna transparente a ausência de alteração no polo contratante. Também não foram promovidas outras alterações nos termos do contrato, segundo extrai das informações prestadas pela área demandante, e por essas razões não nos parece necessária a alteração por meio de termo aditivo, em que pese, no entendimento dos órgãos de controle citados alhures, poder ser feita por meio desse instrumento formal, uma vez que é um procedimento mais solene.

Noutro giro, merece relevo a informação trazida pela Subsecretaria de Compras Governamentais de aquela área ter recebido da Secretaria de Fazenda cento e vinte (120) contratos, que desafiam esse ajuste. Levando-se em consideração que a área consulente também terá de adequar os contratos oriundos da Secretaria de Administração Pública e Secretaria de Planejamento, o número de contratos em que ocorrerá o ajuste na representação poderá até triplicar.

A nosso sentir, promover esses ajustes por meio de aditivos contratuais, além de importar um apego demasiado à forma, não privilegia o princípio da economicidade, inclusive se considerado o ônus financeiro de publicação do extrato na imprensa oficial. A decisão nesse sentido também não consagra o princípio da eficiência, uma vez que ensejaria a remessa de todos os processos à e. Procuradoria Geral do DF, uma vez que, conforme já ressaltado, é ela quem exerce a atribuição de consultoria jurídica no âmbito do DF e, conseqüentemente, a quem cabe a análise da alteração de termos contratuais.

De toda a sorte, entendemos necessário provocar à e. Procuradoria Geral do DF a se pronunciar quanto a modificação dos CNPJs nos contratos oriundos da Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão e da Secretaria de Administração Pública, as quais possuíam CNPJs distintos da Secretaria de Fazenda, que se manteve mesmo depois da reestruturação, de forma a esclarecer se o ajuste configura, ou não, alteração contratual a ser realizada por meio de termo aditivo.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, firma-se pelo o entendimento pela possibilidade de se alterar os dados da representação do DF por meio de apostilamento, uma vez que o ajuste não importa em alteração de bases contratuais, apesar de não haver óbice em ajustar por meio de termo aditivo, cujo instrumento é mais solene e por isso propicia adequado grau de certeza e segurança.

Tendo por certo o juízo de o ajuste promovido não modificar bases contratuais, a nosso ver, a alteração por meio de aditivo contratual importa em demasiado apego à forma e não privilegia os princípios da economicidade e eficiência.”

A meu ver, inexistente reparo a fazer no pronunciamento da AJL da Pasta consulente, porquanto o que por ela sustentado já foi objeto de deliberação desta Casa Jurídica, a qual efetivamente entendeu pela possibilidade de se utilizar o apostilamento quando se tratar de ajuste que não importe alteração das bases objetivas contratuais. Confirma-se, nesse sentido, a ementa do Parecer n.º 731/2017 – PRCON/PGDF:

ADMINISTRATIVO. MINUTA DE EDITAL-PADRÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO. ADOÇÃO DO APOSTILAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE REACTUAÇÃO. §8º DO ART. 65 DA LEI 8.666/93. INSTRUÇÃO

I - O termo de aditamento deve ser utilizado para formalizar acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações, além de outras modificações admitidas em lei que possam ser caracterizadas como alterações do contrato. **Apostila, de outro lado, é a anotação ou registro administrativo de modificações contratuais que não alteram a essência da avença ou que não modificam as bases contratuais. É o registro do implemento de uma condição que estava prevista no contrato.**

II - Pode-se adotar, preferencialmente, o apostilamento como instrumento de formalização das repactuações, ressalvada a hipótese de coincidirem com a prorrogação contratual, hipótese em que deverá ser celebrado termo aditivo.

E a mera substituição do nome do órgão ou Pasta de Governo do Distrito Federal que subscreve os contratos não consubstancia alteração da base contratual, eis que o ente público continua sendo parte nas avenças, embora o faça por intermédio dos seus órgãos e Secretarias de Estado, os quais que não possuem personalidade jurídica própria.

No caso em questão, cuida-se apenas da alteração da denominação da Secretaria de Estado de Fazenda para Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, nos termos do art. 3º do Decreto n.º 39.610/2019. O que pode ser feito por apostilamento, por não consubstanciar alteração substancial da avença.

De igual modo, nos contratos subscritos anteriormente ao Decreto n.º 39.610/2019 em que houver necessidade de ajustes em função da reestruturação administrativa do Distrito Federal, isso pode ser feito por simples *apostilamento* e não aditivo contratual, mas desde que não importe alteração da essência das avenças ou modificação das bases e condições contratuais já antes neles previamente estabelecidas.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, na linha do Parecer n.º 7312017 – PRCON/PGDF, conclui-se no sentido da viabilidade jurídica do *apostilamento* para a alteração de denominação pretendida, na forma em que exposta no presente opinativo.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília-DF, sábado, 23 de março de 2019.

Leonardo A. de Sanches

Subprocurador-Geral do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO ANTONIO DE SANCHES - Matr.0096910-9, Subprocurador(a) Geral**, em 23/03/2019, às 19:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **19968809** código CRC= **E5B11360**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais de Contas

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 0040-001089/2015

MATÉRIA: Administrativo DO

APROVO O PARECER Nº 004/2019 PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Leonardo A. de Sanches.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA
Procurador-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 29/03/2019, às 16:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA - Matr.0171617-4, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 01/04/2019, às 15:07, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **20109308** código CRC= **6A1201BF**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF