

PARECERES ADMINISTRATIVOS

Assuntos Administrativos

PARECER N.º 36/83-AM

Contratos Administrativos e Convênios. Conceituação e distinção. Outros atos de natureza convencional.

O Senhor Subsecretário de Estado de Educação solicita sejam definidos os diversos atos de natureza convencional aludidos no art. 214 do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual n.º 287, de 04 de dezembro de 1979), ao mesmo tempo em que indaga sobre a aplicação prática de cada uma daquelas modalidades, objetivando estabelecer uniformidade de métodos e de procedimentos perante o Tribunal de Contas (fls. 02).

Trata-se de tarefa bastante espinhosa, já que o nosso legislador, no trato desse assunto, não costuma, infelizmente, ater-se a critérios científicos nem empregar metodologia rígida no tocante à designação dos vários instrumentos convencionais dos quais se vale a Administração Pública para vincular-se contratualmente.

Em decorrência dessa usual falta de sistematização, aliada à deficiência técnica habitualmente constatada no processo de elaboração legislativa, sobretudo nos últimos tempos, resulta que os nossos diplomas legais e regulamentares ressentem-se, em sua grande maioria, de imprecisões terminológicas e conceituais perceptíveis mesmo à vista desarmada.

Com efeito, na prática legisferante, os princípios básicos reguladores de cada instituto acabam por ficar de tal modo baralhados e confundidos entre si, que a tarefa do intérprete torna-se, via de regra, ingente e penosa.

O seu esforço poderá assemelhar-se, por vezes, a um verdadeiro trabalho de Sísifo ou, então, ao de um pertinaz falcador, garimpan-do sem cessar os textos legais, na tentativa de identificar os conceitos corretos, de modo a separá-los da ganga inútil.

Como quer que seja, convém reconhecer que se está diante de tema inçado de dúvidas e coalhado de incertezas, e que, exatamente por isso mesmo, reclama larga e madura reflexão.

Faz-se indispensável, antes de tudo, procurar circunscrever o campo de incidência do presente estudo.

A autoridade indagante alude, expressamente, às seguintes modalidades de instrumentos convencionais:

- acordos
- convênios
- ajustes
- compromissos.

Tal relação, contudo, não está completa.

Para o que o quadro fique inteiro, há que incluir nela, além dos contratos, outras mais:

- aditivos
- aditamentos
- ajustes de contas
- convenções.

E, ainda como passo preliminar, parece-me oportuno colocar aqui determinados problemas de ordem geral e que, sob certos aspectos, irão funcionar como premissas das conclusões que deverão ser alcançadas na parte final deste parecer.

O primeiro ponto a ser debatido diz respeito à possibilidade prática de serem estabelecidas distinções entre cada um desses atos convencionais.

A leituras dos textos pertinentes evidencia que diversos deles comumente citados em seqüência, um ao lado do outro, ao mesmo tempo, de maneira a subsumi-los todos a um determinado comando legal comum.

Veja-se, por exemplo, a referência que lhes faz o Código de Administração Financeira Estadual (Lei n.º 287/79), em seus arts. 4.º e 7.º :

“art. 4.º — O Estado do Rio de Janeiro, para efeitos de unir esforços e recursos, técnicos e humanos, poderá celebrar *acordos, convênios, contratos* ou *ajustes* com a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, objetivando sempre a solução de problemas administrativos, técnicos, financeiros e jurídicos.”

“art. 7.º — Os *acordos, convênios, contratos* ou *ajustes* poderão conter cláusula que permita expressamente a adesão de outras pessoas de Direito Público Interno, não participantes diretos desses atos jurídicos.”

Ou, então, o art. 214 do mesmo diploma supramencionado, e que é repetido, com alguns acréscimos redacionais, pelo art. 50 do Regu-

lamento aprovado pelo Decreto n.º 3.149, de 28 de abril de 1980, ambos abaixo transcritos:

"art. 214 — As normas do presente Código, salvo disposições em contrário, aplicam-se a todo ato de natureza convencional, entre outros, os *acordos*, os *convênios*, os *ajustes* e os *compromissos* em que for parte o Estado do Rio de Janeiro ou entidade de sua administração direta ou autárquica."

"art. 50 — As normas deste decreto, salvo disposição em contrário, se aplicam a todo ato de natureza convencional, entre outros, os *acordos*, *convênios*, *convenções*, *ajustes*, *compromissos*, *prorrogações*, *aditamentos*, *revisões* e *contratos* em que for parte a administração direta do Estado ou entidade de sua administração autárquica."

Essa multiplicidade de normas e de designações antolha-se bem mais restrita no texto da Constituição Estadual, que se limita à dicotomia entre convênios e acordos ou entre estes e contratos:

"art. 35 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

IX) autorizar ou aprovar *convênios* ou *acordos* com entidades particulares, de que resultem para o Estado despesas não previstas na lei orçamentária."

"art. 70 — Compete privativamente ao Governador do Estado:

XV) celebrar ou autorizar *convênios* ou *acordos* com a União, outros Estados, Municípios e entidades públicas ou particulares, na forma desta Constituição;

XVI) firmar ou autorizar *contratos*, *acordos* ou operações de crédito no campo interno ou internacional, observado o disposto nesta Constituição e na legislação federal."

"art. 212 — Compete privativamente ao Prefeito:

V) celebrar *acordos* e *convênios* com a União, os Estados ou Municípios, sob a condição de a Câmara Municipal referendá-los, ou nos termos de autorizações concedidas."

A simples transcrição nua e crua desses excertos, com os grifos feitos por mim, basta para patentear e positivar as deficiências técnicas e as imprecisões redacionais existentes no nosso ordenamento jurídico positivo.

Ora os nomes daqueles atos convencionais, arrolados em seqüência, acham-se ligados através da conjunção aditiva "e", que transmite a idéia de adição ou de soma; ora por intermédio da conjunção "ou", que já dá o sentido de alternância ou de exclusão; ora se tem a impressão de que o legislador está mencionando apenas algumas dessas categorias, com o fito de excluir as que não estejam sendo explicitamente referidas; ora se pode entender que tal relação é meramente explicativa e enunciativa, não, porém, esgotativa; ora é lícito admitir-se que todas essas designações mantêm estreita correlação de sinonímia entre si, não passando de mera repetição, sob designações diferentes, de uma única modalidade contratual — atitude essa que transmite para o leitor uma única certeza: a de que o legislador não procurou adotar qualquer padronização ou sistematização.

Apesar desse quadro caótico e desordenado, a mim me parece viável distinguir alguns desses instrumentos convencionais de outros, estribado, sobretudo, na convicção de que o legislador não emprega palavras inúteis, supérfluas ou sem efeito.

No Direito Romano se adotava princípio basilar de hermenêutica, consoante a qual, na interpretação de determinada norma, se deve considerar que as palavras nela inseridas não sejam supérfluas e nem que ali estejam sem o objetivo de produzir efeitos jurídicos (*interpretatio in quacumque dispositione sic facienda ut verba non sint superflua et sine virtute operandi*), regra essa também aplicável ao direito brasileiro.

Por tais razões, entendo ser possível diferenciar alguns desses instrumentos de natureza convencional, distinguindo-os de outros e agrupando-os em categorias próprias, consoante adiante procurarei esclarecer melhor.

Entendimento diverso do que acima sustentei, converteria em *flatus vocis* a letra expressa da lei, apesar de ser por demais sabido que na interpretação deve sempre preferir-se a inteligência que faz sentido à que manifestamente não o faz (conf. WASHINGTON BARROS MONTEIRO, *in Curso de Direito Civil*, 3.ª edição, 1962, p. 39).

O segundo problema implica em discutir a conveniência de tentar se proceder a tal distinção.

Melhor explicando: há, ou não, interesse prático-jurídico em procurar diferenciar as diversas categorias de atos jurídicos instrumentais?

Tenho por mim que sim.

Afinal, não pode ser esquecido, de um lado, a aplicação do princípio de exegese segundo o qual a lei não deve conter expressões desnecessárias, porém não se deve deixar de levar em conta, de outro, o fato de que o legislador, quando é colocado diante da situação concreta de poder se utilizar do arsenal jurídico de que dispõe, nem sempre age com a precisão técnica ou com o rigor técnico que seriam desejáveis no desempenho da sua atividade.

Diria até mesmo mais: os atributos antes mencionados não chegam, propriamente, a constituir apanágio do legislador pátrio, mormente em se tratando de diplomas nem sempre trabalhados pelas mãos de jurisperitos.

Donde não apenas a vantagem como, também, o interesse prático em tentar distingui-los.

Poder-se-ia, talvez, argumentar, em sentido contrário, que o nome dado ao instrumento não tem o condão de lhe alterar a natureza ou a substância.

Tal raciocínio, conquanto engenhoso e sedutor, não basta para me demover da opinião que acima expus: convém não esquecer que a forma, o envólucro externo, o revestimento exterior do ato, enfim, representam, freqüentemente, aspectos de primordial importância no trato do Direito Administrativo.

Nunca é demais recordar que a adequada formalização dos atos praticados pela Administração Pública visa a atender, sobretudo, ao ideal da boa ordem administrativa, cabendo, a propósito, recorrer ao magistério de HELY LOPES MEIRELLES (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 6.^a edição, 1978, p. 197):

"Por outro lado, a ausência de contrato escrito, a falta de requisitos essenciais e outros defeitos de *forma* podem viciar a manifestação de vontade das partes e comprometer irremediavelmente o conteúdo obrigacional do ajuste.

.....
E assim é porque a *forma*, em direito administrativo, é exigência inarredável, por representar uma garantia para os administrados e para a própria Administração." (os grifos constam do original).

Ademais disso, há que se ter em mente o seguinte aspecto: já que o legislador houve por bem distinguir determinados atos convencionais de outros, citando-os separadamente, existe manifesta conveniência, do ponto de vista prático, de se saber quando a Administração Pública deve, por exemplo, celebrar um contrato ou assinar um convênio.

Assente, pois, a possibilidade material de distinguir os diversos atos de natureza convencional entre si, ou ao menos reuni-los em grupos específicos, como a seguir se verá, e, ainda, que há interesse prático-jurídico em promover tal diferenciação, resta, por derradeiro, e antes de penetrar no cerne deste trabalho, esclarecer qual o verdadeiro enunciado da expressão "termo".

Trata-se de palavra que, na ótica administrativa, costuma ter o seu verdadeiro significado deturpado com alguma freqüência, sendo, por vezes, entendido como sendo uma das modalidades contratuais.

Nada menos correto.

O termo não passa de um instrumento do contrato administrativo, desde que lavrado nos livros próprios da repartição pública, consoante explica HELY LOPES MEIRELLES (obra citada, p. 196):

"O instrumento do contrato administrativo é em regra, *termo*, lavrado em livro próprio da repartição contratante, ou *escritura pública*, nos casos exigidos em lei (os relativos a direitos reais sobre imóveis, por exemplo)."

(os grifos constam do original)

Assim enfocados os aspectos básicos que a consulta suscita, creio haver chegado o momento de começar a enfrentá-la de modo mais direto e objetivo.

Sou da opinião de que todas as denominações relacionadas e arroladas logo no início deste trabalho, resumem-se, em última análise, a um único gênero: os contratos administrativos.

Vale dizer — segundo entendo — que os acordos, ajustes, compromissos, aditivos, aditamentos, ajustes de contas, convenções e quaisquer outras denominações que a aparentemente inesgotável imaginação dos burocratas possa vir a criar no futuro, não passam de nomes diferentes para designar uma única e mesma coisa — os contratos administrativos; excetuando-se apenas os convênios, os aditivos e os ajustes de contas, conforme adiante se verá melhor.

E isso porque nenhuma daquelas supostas modalidades ostenta reais condições para subsistir como entidade autônoma nem para constituir categoria independente e destacada das demais, qualquer que seja a denominação que lhes atribua o texto legal.

Repita-se, uma vez mais, o mesmo argumento já antes empregado no transcórrer do presente trabalho: o nome atribuído pelo legislador a um determinado ato convencional — seja ajuste, compromisso ou outro qualquer — não é capaz, por si só, de alterar a sua natureza nem de transmudar a substância que lhe é ínsita.

Chame-se um contrato administrativo do que quiser ou se lhe dê a denominação que bem desejar, e nem por isso deixará de continuar sendo um legítimo contrato, tanto quanto antes o era e tanto quanto o continuará sendo depois.

Em suma, a natureza e a qualificação jurídica do ato negocial não dependem da aposição desse ou daquele rótulo, mas, antes de tudo, da preexistência de requisitos legais capazes de lhe conferir estrutura e contornos próprios e que lhe permitam constituir categoria separada dos outros.

As únicas exceções a tal princípio são, a meu ver, os convênios, bem como os aditivos e ajustes de contas, pelas razões adiante explicadas.

Quanto aos convênios, creio que constituem, efetivamente, espécies integrantes do gênero contrato, ou seja, são regidos pelos mesmos elementos constitutivos comuns, porém subordinando-se a uma disciplina e postulados próprios, previstos em lei.

Com efeito, tenho por mim que o legislador houve por bem conferir aos convênios um *status* próprio, retirando-os da vala comum e revestindo-os de certos caracteres específicos, que lhes conferem relativa autonomia e que permitem reconhecê-los como espécie destacada do gênero comum a que pertencem todas as avenças.

Formuladas essas proposições, resta tentar demonstrá-las.

Em excelente monografia, intitulada *Contratos e Convênios*, e publicada nos *Arquivos do Ministério da Justiça*, n.º 160, de 1981, o jurista RONALDO POLETTI teve ensejo de assinalar (fls. 27):

“As expressões convênio e contrato são, no vernáculo, sinônimas. Pelo menos na linguagem moderna, pois anteriormente se encontra maior aproximação de convênio com convenção ou pacto internacional. Este é o sentido registrado por MORAIS, enquanto FRANCISCO FERNANDES registra a sinonímia (cf. Antonio e Moraes, “Grande dicionário da língua portuguesa, 10a ed. Ed. Conferência, 1949-59, 12v e Francisco Fernandes, “Dicionário de Sinônimos e Antônimos da Língua Portuguesa”, 3.ª Ed., Globo Porto Alegre, 1980). Aliás, essa parece ser a origem do vocábulo e assim, às vezes, vem registrado nos Dicionários Jurídicos como pacto, ajuste menos solene que o tratado, que duas ou mais nações soberanas celebram, com interesse comum... Acordo entre Estados. Convenção (cf. PEDRO NUNES, *Dicionário de Tecnologia Jurídica* Rio de Janeiro, Liv. Freitas Bastos S.A., 1979)

E, após transcrever a palavra de PLÁCIDO E SILVA, que atribui aos convênios um sentido, mais recente, de convenção ou de acordo, remata o assunto, dizendo (*idem*):

“Talvez esteja aí o fio da meada para distinção entre convênio e contrato. Aquele parece indicar a existência de interesses comuns, enquanto o contrato suscita interesses diferentes, às vezes contrários, que se ajustam.”

E, logo adiante, lembra (fls. 28):

“Acrescente-se, ainda, que o convênio previsto no texto constitucional já constava da Carta de 1891, sob o nome de acordo sempre foi entendido como uma delegação executiva, que não podia ser imposta unilateralmente, mas dependia da anuência da outra parte. A partir de 1967, o nome do instituto passou a ser “convênio”. Ora, como demonstraremos, nem sempre o convênio do art. 10 do Decreto-Lei n.º 200/67 constitui uma delegação. A conclusão necessária está em que os institutos do decreto-lei citado e da Constituição não se identificam plenamente.”

Recorro, novamente, aos ensinamentos de RONALDO POLETTI (fls. 35-36):

“O fato de convênio, para os efeitos de que estamos tratando, ser diferente de contrato, não significa inexistência nele de vontade e de interesse. Apenas os interesses, manifestados pela vontade das unidades federais e dos municípios, não são opostos, mas convergem reciprocamente. De uma certa forma, isto talvez seja reminiscência do convênio internacional, ajustado para defesa de interesses comuns das partes.”

Os conceitos acima expostos não são novos para mim, pois sustentei, recentemente, através do Ofício n.º 27/83-AM, de 15 de junho de 1983, exarado no Processo n.º E-06/15.560/83, ser a denominação de convênio:

“privativas das avenças celebradas entre pessoas jurídicas de direito público interno, com vistas à execução de leis, seus serviços ou decisões de um ente político por outro”

e, conseqüentemente, constituindo ato convencional administrativo específico. E, antes daquele meu parecer, assim também já entendia,

nesta Casa, o ilustre Procurador SABINO LAMEGO DE CAMARGO (ofício n.º 7/82-SLC, de 17 de março de 1982, no processo n.º 07/000, 083/82) que:

“O convênio regula a relação obrigacional que se estabelece entre duas entidades de natureza pública, de espécies diferentes para a realização de serviço que seja da competência de uma delas.”

O mestre HELY LOPES MEIRELLES igualmente vislumbra a existência de distinção entre convênios e contratos, situando-a, tal como RONALDO POLETTI, no campo da autonomia da vontade, ou do interesse, dos partícipes do ato, tanto que diz (obra citada, fls. 366):

“Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no *contrato* há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários); uma, que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc); outra, que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no *convênio* em que não há partes, mas unicamente *partícipes* com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio, a posição jurídica dos signatários é uma só e idêntica para todos, podendo haver, apenas, diversificação na cooperação de cada um, segundo as suas possibilidades para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Diante dessa igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo. A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa *cooperação associativa* e, por isso mesmo não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes. Nossas Administrações, entretanto, têm confundido, em muitos casos, o *convênio* com o *contrato administrativo*, realizando este em lugar e com a denominação daquele, o que dificulta a sua interpretação e execução.”

(os grifos são do original)

Assim enfocada a questão, penso haver conseguido evidenciar a efetiva ocorrência de autonomia entre os conceitos de convênios e contratos, separação essa que fica ainda mais nítida e evidente ao se analisar a legislação vigente sobre o assunto.

Com efeito, é chegado o momento de deixar de lado os pináculos elevados e confortáveis dos ensinamentos doutrinários para descer à planície agreste e árida onde vicejam os fatos, mesmo porque, só após executada essa tarefa, acredito que ambos os institutos — contratos e convênios — possam surgir com os seus contornos melhor definidos.

Reza a Constituição Federal que:

“art. 13 — (*omissis*)

§ 3.º — A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar *convênios* para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.”
(grifei)

E a Constituição Estadual, a seu turno que:

“art. 7.º — (*omissis*)

§ 1.º — Pode o Estado celebrar *convênio* com a União, outros Estados e Municípios, para execução de suas leis, serviços ou decisões por servidores federais, estaduais ou municipais.”
(grifei).

Já o Decreto-Lei n.º 239, de 21 de julho de 1975, que dispõe sobre a organização da Administração Estadual e que, na órbita estadual, corresponde ao Decreto-Lei Federal n.º 200/67, prevê o seguinte:

“art. 10 — Sempre que órgãos estaduais e municipais exerçam atividades semelhantes, buscar-se-á, através de *convênio*, a coordenação desses órgãos para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica, além das normas e procedimentos próprios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.”

“art. 11 — A execução das atividades da Administração Estadual deverá ser amplamente descentralizada:

I — (*omissis*)

- II — da Administração Estadual para os Municípios, quando estejam devidamente aparelhados e mediante *convênio*;
- III — da Administração Estadual para o setor privado, mediante *contratos* ou *concessões*.”
(os grifos são meus)

Tenho, assim, como assente que o Estado pode celebrar convênios somente nas seguintes hipóteses:

- com a União, outros Estados ou com os Municípios, para execução das suas leis, serviços ou decisões (cf. Const. Fed. art. 13 § 3.º e Constituição Est. art. 7.º § 1.º).
- com outros entes políticos, tais como, o Distrito Federal e Territórios, desde que obedecidas as restrições acima quanto ao objeto do convênio.
- com os Municípios para coordenar esforços e investimentos na mesma área geográfica (cf. Dec.-Lei n.º 239/75, art. 10).

A interpretação restritiva, que acima estou propugnando, funda-se nos motivos que passo a expor:

- entendo que os convênios são atos privativos, dentro dos moldes da Constituição Federal, dos entes políticos federais, estaduais ou municipais (isto é, a União, demais Estados-membros, Distrito Federal, Territórios, ou os Municípios) entre si, e assim mesmo com o objeto restrito à execução de leis, serviços ou decisões de um deles pelos outros.
- pode objetivar, também, a coordenação, com os Municípios, de esforços e de investimentos na mesma área geográfica, pois a expressão “órgãos” referida no Dec.-Lei n.º 239/75, art. 10, parece-me restrita, tão só, ao ente centralizado, ou seja, ao Estado-membro ou ao Município, e não a quaisquer de suas entidades descentralizadas.
- a regra constante do art. 11, inciso II, do Dec.-Lei n.º 239/75 está inserida no Capítulo II daquele diploma legal, denominado “Da Descentralização”, apesar de ser certo que não pode ocorrer descentralização entre entes políticos de níveis diferentes, eventualidade em que não há como se falar em descentralização, mas, no máximo, em transferência de atribuições, de um para o outro.

Ora, delimitado o campo de atuação e circunscritas as hipóteses de cabimento dos convênios — como acima procurei fazer — definidos estarão, por exclusão, os casos em que deverão ser celebrados contratos administrativos.

Ou, em outros dizeres: tendo em vista que verdadeiramente há apenas um gênero de instrumentos destinados à exteriorização da vontade da Administração Pública e à fixação de direitos e obrigações recíprocas — que são os contratos administrativos — e sendo sabido, de antemão, que, dentro daquela generalidade, o legislador preferiu destacar uma determinada espécie de ajuste e conceder-lhe características próprias, conquanto submetendo-a às mesmas normas reguladoras das demais avenças — que são os convênios — desde que sejam conhecidas as hipóteses em que a Administração Pública deverá utilizar-se destes últimos, implicitamente ficam definidos, por exclusão, quais os casos em que terão cabimento os primeiros.

Portanto, tudo o que não tenha a natureza de convênio, será, forçosamente, contrato administrativo, mesmo que intitulado de ajuste, acordo, compromisso ou outra denominação qualquer se lhe pretenda atribuir — exceção feita aos aditivos e aos ajustes de contas pelas razões que passo a expor em seguida.

Quanto a estes últimos, cumpre verificar como são tratados pelo Regulamento do Código de Administração Financeira, aprovado pelo Decreto n.º 3.149/80:

“art. 67 — Se necessária a expedição de novas notas de empenho para atender às despesas do reajustamento contratual, será este efetivado mediante:

- I — *termos aditivos*, quando os serviços ou obras ainda estiverem em execução ou não tenham sido aceitos;
- II — *termos de ajuste de contas*, quando os serviços ou obras já tenham sido concluídos e aceitos em caráter provisório.”

Quando sugeri, linhas atrás, fossem excluídos da denominação genérica de contratos administrativos, não agi desse modo por entender pudessem eles constituir categoria autônoma de atos convencionais.

Nada disso.

O aditivo (a expressão “termo” não deve acompanhá-lo necessariamente, pois o aditivo pode ser formalizado mediante escritura pública, por exemplo) não passa, bem pesadas as coisas, de mera alteração contratual, com finalidade, meramente contábil, de servir de lastro à emissão de novos empenhos.

Já o ajuste de contas (também aqui sem a necessidade de se fazer anteceder, obrigatoriamente, da palavra "termo") tem sua aplicação limitada aos acertos finais de obrigações já cumpridas e é, via de regra, acompanhado de uma quitação total ou parcial. Seria evidente exagero considerá-lo um contrato. Não passa, a meu ver, de simples quitação, precedida de outras declarações cuja única função é a de explicar os motivos pelos quais a quitação é dada, e com o mesmo objetivo acima.

São, todavia, duas denominações já consagradas pelo uso e que, a despeito de não representarem modalidades contratuais autônomas, têm, em verdade, grande aplicação prática, embora de âmbito restrito ao acerto contábil.

O primeiro deles — aditivo — poderia, no rigor da lógica, ser substituído pela expressão "contrato de alteração contratual" ou, mais sinteticamente, apenas "alteração contratual".

Nesse caso, então, por que não continuar chamando-o de aditivo?

E quanto ao segundo — ajuste de contas — ainda que se leve em conta a norma do art. 1.03 do Cód. Civil — segundo o qual a quitação dispensa forma solene — tem, por igual, inegável utilidade prática; o que me faz aconselhar possa continuar sendo empregado.

Seja-me lícito, pois, e já próximo do término deste trabalho, procurar resumir o seu conteúdo.

Em síntese:

- a) existe, no direito brasileiro, um único gênero de instrumentos convencionais administrativos — que são os contratos;
- b) as diversas denominações empregadas pelo legislador (acordos, ajustes, compromissos, aditamentos, convenções, etc.) não passam de sinônimos de contratos administrativos;
- c) é possível, contudo, distinguir entre contratos administrativos e convênios, sendo aqueles o gênero e estes uma de suas espécies, à qual o legislador houve por bem conferir características, estrutura e contornos próprios, de modo tal que os convênios passaram a constituir categoria separada;
- d) a idéia de contrato evoca a existência de interesses diferentes, às vezes contrários, que se ajustam, enquanto o conceito de convênio pressupõe interesses comuns, convergentes;
- e) segundo os preceitos legais em vigor, o Estado pode celebrar convênios com a União, outros Estados-mem-

bro, Municípios, Distrito Federal, e Territórios, desde que para execução das suas leis, serviços ou decisões (Const. Fed. art. 13 § 3.º e Const. Est. art. 7.º § 1.º);

- f) pode, igualmente, celebrar convênios com os Municípios, com a finalidade de coordenar esforços e investimentos na mesma área geográfica (Dec.-Lei n.º 239/75, art. 10);
- g) todos os instrumentos convencionais que o Estado venha a subscrever na órbita interna — desde que não recaiam numa das hipóteses de convênio, previstas nas alíneas "e" e "f", supra — terão, automaticamente, a natureza de contratos administrativos, ainda que outra seja a denominação que vier a lhes ser conferida;
- h) a natureza e a qualificação jurídica do ato negocial, assim como a sua substância e essência, não são afetadas pelo rótulo que lhe for atribuído pela lei, pelo costume ou pela prática administrativa ou até mesmo pelo próprio documento de sua lavratura;
- i) sugiro, porém, sejam mantidas as expressões "aditivo" e "ajuste de contas" nos instrumentos que lhes correspondam, por se encontrarem consagradas pelo uso e por atenderem a situações bem peculiares, conquanto nenhum deles constitua, a rigor, modalidade contratual autônoma.

Atenciosamente

Amílcar Motta
Procurador do Estado

VISTO. Aprovo o Ofício n.º 36/83-AM, de 3 de agosto de 1983.

Dada a relevância da matéria nele contida, encaminhe-se este processo à Secretaria de Estado de Governo, com vistas à apreciação do assunto pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, sob minha proposta de que sejam atribuídos efeitos normativos ao parecer ora aprovado, nos termos dos artigos 2.º, XV e 5.º, XXV da Lei Complementar n.º 15, de 25 de novembro de 1980.

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 1983.

Eduardo Seabra Fagundes
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º E-03/18.132/83

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (37), 1985