

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

FERNANDA CURY DE FARIA¹

RESUMO

Objetiva-se, com o presente trabalho, abordar os aspectos principais e mais relevantes do contrato administrativo. Inicialmente, conceituaremos o contrato administrativo, diferenciando-o dos contratos da Administração e definindo o contrato administrativo em sentido estrito. Arrolaremos, a seguir, as principais características dos contratos administrativos, detendo-nos um pouco mais na questão da possibilidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nesse tipo de avença, garantido constitucionalmente. Trataremos a seguir da formalização dos contratos administrativos que, ao contrário dos contratos de direito privado, têm forma prevista em lei, qual seja, a Lei Federal nº 8.666/93. Falaremos também do prazo de vigência desse tipo de contrato, matéria que também é objeto de disposição legal. Por fim, trataremos, em linhas gerais, das causas de extinção dos contratos administrativos.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Contratos Administrativos; Manutenção do Equilíbrio Econômico Financeiro; Prazo de Vigência dos Contratos Administrativos; Extinção dos Contratos Administrativos.

¹ Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Processual Civil, Especialista em Administração Pública.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	03
2 - CONCEITO.....	04
2 – CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	06
3 - FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	08
4 – DURAÇÃO DOS CONSTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	10
5 – EXTINÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	12
6 – CONCLUSÃO.....	14
7– REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIACAS.....	15

1 – INTRODUÇÃO

Contrato administrativo é o acordo celebrado entre a Administração Pública e terceiros, no qual as condições submetem-se às condições necessárias para a preservação do interesse público. É o contrato que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela Administração.

O contrato administrativo apresenta as seguintes características: regime jurídico de Direito Público; cláusulas exorbitantes; possibilidade de alteração para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, conforme previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal; e vinculação aos termos do edital de licitação que o precedeu e à proposta vencedora.

A formalização do contrato administrativo deve observar o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, e deve ter publicação resumida de seu teor na imprensa oficial, como condição de eficácia.

A duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, bem como a prestação de serviços de natureza contínua, que poderão ter sua duração prorrogada até o limite de sessenta meses.

A extinção dos contratos administrativos ocorre por diversas causas. Pode-se dizer que as causas de extinção desse tipo de avença dividem-se em: extinção por cessação dos efeitos do contrato; extinção por situação alheia ao contrato; extinção por inexecução do contrato; extinção por conveniência da Administração Pública; extinção por invalidade do contrato.

2 – CONCEITO

Contrato administrativo é o acordo celebrado entre a Administração Pública e terceiros, no qual as cláusulas pactuadas estão sujeitas às alterações necessárias para a preservação do interesse público. É o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições desejadas pela Administração.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro² diferencia as expressões “contratos da Administração” de “contrato administrativo”, da seguinte forma:

“A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.”

Desta forma, pode-se afirmar que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, dentro do âmbito do contrato de direito público, que abrange, ainda, os contratos de direito internacional.

Carlos Ari Sundfeld³ assim define o contrato administrativo em sentido estrito:

“Assim, definimos o contrato administrativo em sentido estrito como o contrato (isto é, o vínculo sinalagmático e obrigatório, consensualmente estabelecido) administrativo (isto é, submetido ao sistema de direito administrativo) celebrado entre a Administração – ou quem lhe faça as vezes – e terceiros, em que: a) a determinação exata do objeto é feita posteriormente à sua celebração, por atos administrativos unilaterais; b) as pretensões da Administração se materializam em decisões auto-executórias; e c) é intangível o equilíbrio da equação econômico-financeira inicialmente estabelecido.”

Como regra, a Constituição Federal determina que os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação. Em tais casos, com grande frequência, Administração Pública se utiliza de contrato-padrão, cuja minuta é parte integrante do edital de licitação.

Na grande maioria dos contratos administrativos, muito embora as cláusulas sejam fixadas unilateralmente pela Administração Pública, o particular as conhece de antemão, e só firmará o participará do certame licitatório e, conseqüentemente, firmará o contrato, se concordar com seus termos. Assim, pode-se afirmar que o contrato administrativo, apesar das cláusulas exorbitantes, é ato bilateral. Em outras palavras, o fato de a Administração fixar as

² Direito Administrativo, p. 235

³ Licitação e Contrato Administrativo, p. 214

cláusulas do contrato unilateralmente não retira do ajuste sua natureza contratual, pois, enquanto não se aperfeiçoa o acordo de vontades, nenhum efeito jurídico é gerado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ trata do assunto da seguinte forma:

“No contrato administrativo, existe uma oferta feita, em geral, por meio do edital de licitação, a toda coletividade; dentre os interessados que a aceitam e fazem a sua proposta (referente ao equilíbrio econômico do contrato); a Administração seleciona a que apresenta as condições mais convenientes para a celebração do ajuste. Forma-se, assim, a vontade contratual unitária (primeiro elemento).

Os interesses e finalidades visados pela Administração e pelo contratado são contraditórios e opostos; em um contrato de concessão de serviço público, por exemplo, a Administração quer a prestação adequada do serviço e o particular objetiva o lucro (segundo elemento).

Cada uma das partes adquire, em relação à outra, o direito a obrigações convencionadas (terceiro elemento).

Quer isto dizer que os contratos administrativos enquadram-se no conceito geral de contrato como acordo de vontades gerador de direitos e obrigações recíprocos.”

⁴ Direito Administrativo, p.241.

3- CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O contrato administrativo apresenta as seguintes características, que derivam da supremacia do interesse público sobre o particular: regime jurídico de Direito Público; cláusulas exorbitantes; possibilidade de alteração para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, conforme previsto no art. 37, XXI da Constituição Federal; e vinculação aos termos do edital de licitação que o precedeu e à proposta vencedora.

Regime jurídico de Direito Público caracteriza-se por prerrogativas e sujeições, sendo que as primeiras conferem poderes à Administração Pública, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular, enquanto que as sujeições são limites impostos à atividade administrativa, visando assegurar a observância da finalidade pública. Os princípios de direito privado são aplicados apenas subsidiariamente, ou seja, apenas quando não houver disposição legal de Direito Público, e mesmo assim, quando a medida não for incompatível com o regime de Direito Público.

Cláusulas exorbitantes são aquelas que não são consideradas comuns entre particulares, em razão de conferirem prerrogativas à Administração Pública em detrimento do particular. Carlos Ari Sundfeld⁵ observa que as cláusulas exorbitantes são a essência dos contratos administrativos:

“Os contratos administrativos no sentido estrito estão marcados, portanto, pela autoridade de que desfruta a Administração nas suas relações com os particulares, como instrumento para a persecução do interesse público (...) são aqueles contendo, implícita ou explicitamente, cláusulas que, num contrato de direito privado, seria impossíveis, inválidas ou impróprias, porque informadas pelo princípio da autoridade.”

Entretanto, Marçal Justen Filho⁶ faz a seguinte ressalva:

“O contrato administrativo identifica-se como um acordo de vontades entre um órgão da Administração Pública e um particular, que produz direitos e obrigações para ao menos uma das partes. Mas há pontos de distinção extremamente relevantes entre o contrato (tal como conhecido no direito privado) e o chamado ‘contrato administrativo’. A Administração Pública não pode ser atada e tolhida na consecução do interesse público. Mas isso não significa que os interesses privados possam ser expropriados ou sacrificados em prol do interesse público, sem respeito a limites e garantias constitucionais. O regime de direito público impõe a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. Ao admitir a pactuação de acordos entre a Administração e os particulares, o Direito pretende viabilizar e facilitar a consecução do interesse público. Significa que uma avença pactuada não pode ser um esquema rígido, rigoroso e imutável, sob pena de frustrar-se a própria função do ‘contrato administrativo’”.

A Lei Federal nº 8.666/93 prevê uma série de cláusulas exorbitantes, entre elas a exigência de garantia prevista no § 1º de seu art. 56.

⁵ Licitação e Contrato Administrativo, p. 204

⁶ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 477.

Já o art. 58, I do mesmo diploma legal possibilita à Administração Pública proceder à alteração unilateral do contrato sempre que houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, ou quando necessária a alteração do valor contratual, quantitativa ou qualitativamente.

Outro exemplo de cláusula exorbitante previsto pelo art. 80 da Lei Federal nº 8.666/93 é a prerrogativa que tem a Administração Pública de retomar o objeto do contrato quando sua paralisação ocasionar prejuízo ao interesse público ou ao andamento de serviço público essencial.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo se delinea a partir da elaboração do edital de licitação e consiste nos encargos impostos ao particular, contrabalançados pela remuneração a ele devida. O art. 37, XXI da Constituição Federal assegura a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, bem como a alínea “d” do inciso I do art. 65 da Lei Federal nº 8.666/93, se ocorrer evento posterior à formulação da proposta na licitação que antecedeu a contratação. Marçal Justen Filho⁷ observa:

“Existe direito do contratado de exigir o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, se e quando vier a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial estará modificada. O mesmo se passará quando atenuados ou amenizados os encargos do contratado (...)

Significa que a Administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificada. Deve-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração originalmente prevista. Ampliados os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração.”

Maria Sylvia Zanella di Pietro⁸ enumera, ainda, as seguintes características do contrato administrativo: presença da Administração Pública como Poder Público; finalidade pública; obediência à forma prescrita em lei; procedimento legal; natureza de contrato de adesão; presença de cláusulas exorbitantes; mutabilidade.

⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p.630.

⁸ Direito Administrativo, p. 247

4 – FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ao contrário do que ocorre com os contratos de direito privado, que não têm forma prevista em lei, a formalização dos contratos administrativos deve observar o disposto no art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, devendo, ainda, ocorrer a publicação resumida de seu teor na imprensa oficial, como condição de eficácia.

De acordo com o Parágrafo Único do art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, o contrato administrativo deve ser necessariamente celebrado por escrito, sendo nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração Pública, com exceção de pequenas compras, com pagamento à vista.

No que se refere à publicação resumida do teor do contrato na imprensa oficial, de acordo com A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sua ausência acarreta a ausência de eficácia, e não a ausência de validade do contrato. Tal distinção é importante, na medida em que, na ausência da publicação, o contrato existe, só não produz efeitos, sendo que a publicação extemporânea regulariza a situação, com a responsabilização dos agentes públicos que deram causa à irregularidade. O dispositivo legal objetiva a divulgação da existência do contrato a toda coletividade, em obediência ao princípio da publicidade, que rege os atos da Administração Pública.

O art. 55 da Lei Federal nº 8.666/93 arrola as cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos. São elas, dentre outras: objeto e seus elementos característicos (I); o regime de execução ou a forma de fornecimento (II); o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços(III); os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo (IV); o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (V); as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas (VI); os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas (VII); os casos de rescisão (VIII); a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu (XI); a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (XIII).

Sobre a obrigatoriedade de observância, no contrato administrativo, de todas as cláusulas arroladas no art. 55 da Lei Federal nº 8.666/93, Marçal Justen Filho⁹ pondera que:

“O texto do *caput* do art. 55 induz à necessidade de que todo contrato administrativo contenha as cláusulas enumeradas nos diversos incisos.

⁹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 487

Porém, nem todas as hipóteses dos diversos incisos são realmente obrigatórias. Ou seja, a ausência de algumas delas descaracteriza um contrato administrativo e acarreta a nulidade da avença. Quanto a outras cláusulas, sua presença é desejável, mas não obrigatória. São obrigatórias as cláusulas correspondentes aos incisos I, II, III, IV e VII. As demais ou são dispensáveis (porque sua ausência não impede a incidência de princípios e regras legais) ou são facultativas, devendo ser previstas de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada contrato.”

5 - DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, bem como a prestação de serviços de natureza contínua, que poderão ter sua duração prorrogada até o limite de sessenta meses (art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93).

A respeito da vigência dos créditos orçamentários, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina:

“Como o exercício financeiro coincide com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320, de 17-3-64), os créditos normalmente têm essa vigência, a não ser que previstos no Plano Plurianual. Para evitar a celebração de contratos que ultrapassem o exercício financeiro, com comprometimento do orçamento do ano subsequente, a lei quis fazer coincidir a duração dos contratos com o término do exercício financeiro, só admitindo, para os projetos, prazo superior, quando estiverem previstos no Plano Plurianual. Com isto, evita-se a realização de obras e serviços não planejados, que possam acarretar ônus superiores às disponibilidades orçamentárias.”

Marçal Justen Filho¹⁰ faz a distinção entre contratos de execução instantânea e contratos de execução continuada, sendo que os primeiros têm por objeto uma prestação específica que, uma vez cumprida, exaure-se o contrato, enquanto que os segundos têm por objeto uma prestação que se mantém no decurso do tempo.

Assim, tratando-se de contrato de execução instantânea, o prazo de vigência será aquele necessário à consecução da prestação contratada, prazo este fixado pela Administração no instrumento convocatório e posteriormente no instrumento contratual. Para o autor, o prazo previsto no *caput* do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93 refere-se aos contratos de duração continuada, não podendo os mesmos, regra geral, ultrapassar os limites de vigência dos respectivos créditos orçamentários.

Como já dito, excetuam-se desta regra projetos de longo prazo, desde que previstos no Plano Plurianual. Veja-se a respeito os comentários de Marçal Justen Filho¹¹ :

“Observe-se que projetos de longo prazo envolvem, usualmente, contratos de execução instantânea, mas com objeto extremamente complexo. A duração no tempo não deriva da repetição de condutas homogêneas, mas da dificuldade de completar uma prestação que exige atividades heterogêneas. A hipótese de prorrogação do prazo relaciona-se com a impossibilidade concreta e material de completar a prestação no prazo previsto.

Na hipótese do inciso I, é possível tanto pactuar o contrato por prazo mais delongado como produzir sua prorrogação. Ambas as alternativas são comportadas pelo dispositivo. Assim, o contrato para construção de uma

¹⁰ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 491.

¹¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 492

hidrelétrica pode ser pactuado com prazo de execução de cinco anos. Não é necessário pactuar o prazo de um ano, 'prorrogável' sucessivamente.”

O aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática também constituem exceção à regra do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, podendo ser pactuados por prazo de até quarenta e oito meses.

Por fim, de acordo com o § 3º do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93, é vedado o contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado.

6 – EXTINÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A extinção dos contratos administrativos ocorre por diversas causas. Pode-se dizer que as causas de extinção desse tipo de avença dividem-se em: extinção por cessação dos efeitos do contrato; extinção por situação alheia ao contrato; extinção por inexecução do contrato; extinção por conveniência da Administração Pública; extinção por invalidade do contrato.

A cessação dos efeitos é a forma natural de extinção dos contratos administrativos, e corresponde ao término de sua execução.

No tocante à extinção do prazo de vigência, há dois tipos de contrato administrativo: o contrato por prazo determinado e o contrato por escopo. Os pertencentes ao primeiro tipo extinguem-se pelo decurso do prazo neles estipulado. Nos contratos por escopo, o prazo inicialmente fixado não influencia sua vigência, vez que, neles, a finalidade imediata é a obtenção do objeto pronto e acabado. Somente após a conclusão e o recebimento do objeto pela Administração, é que se operará a extinção do contrato. Mesmo que extrapolado o prazo de execução inicialmente fixado, a extinção do contrato não se opera.

Vejamos, neste sentido, os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles¹²:

“Necessário é portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato.”

Pode-se citar como exemplos de extinção por fatos alheios ao contrato a ocorrência de caso fortuito ou força maior e a falência ou insolvência do contratado.

De acordo com o disposto no art. 77 da Lei Federal nº 8.666/93, a inexecução parcial ou total das obrigações pactuadas enseja a rescisão contratual, pela parte afetada, seja Administração Pública, seja particular.

A extinção do contrato por conveniência da Administração Pública está prevista no inciso XII do art. 78 da Lei Federal nº 8.666/93, por razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato.

¹² Licitação e Contratos Administrativos, p. 222.

Por fim, a invalidação dos contratos administrativos é tratada pelo art. 59 da Lei Federal nº 8.666/93, que determina que a declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, impedindo os efeitos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

7 – CONCLUSÃO

Diante de todo exposto e apresentadas em linhas gerais as principais questões afetas ao contrato administrativo, pode-se afirmar, a título de considerações finais, que o contrato administrativo é espécie do gênero contrato, dentro do âmbito do contrato de direito público.

São características do contrato administrativo: regime jurídico de Direito Público; cláusulas exorbitantes; possibilidade de alteração para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, e vinculação aos termos do edital de licitação que o precedeu e à proposta vencedora.

Constituem Regime jurídico de Direito Público as prerrogativas e sujeições que conferem poderes à Administração Pública, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular, bem como os limites impostos à atividade administrativa, visando assegurar a observância da finalidade pública.

São denominadas cláusulas exorbitantes aquelas não tidas como comuns entre particulares, haja vista o fato de conferirem prerrogativas à Administração Pública em detrimento do particular.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo é a regra segundo a qual, se ocorrer evento posterior à formulação da proposta no certame que precedeu a avença administrativa, as cláusulas contratuais devem ser revistas.

O art. 55 da Lei Federal nº 8.666/93 arrola as cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos. De acordo com o Parágrafo Único do art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, o contrato administrativo deve ser necessariamente celebrado por escrito, sendo nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração Pública, com exceção de pequenas compras, com pagamento à vista.

No que se refere ao prazo de vigência dos contratos administrativos, fica o mesmo adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, bem como a prestação de serviços de natureza contínua, que poderão ter sua duração prorrogada até o limite de sessenta meses.

Por fim, a extinção dos contratos administrativos ocorre em razão da cessação dos efeitos do contrato, por extinção por situação alheia ao contrato, por inexecução do contrato, por conveniência da Administração Pública e por invalidade do contrato.

8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª edição. São Paulo. Dialética, 2004.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2007

SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e Contrato Administrativo*. 2ª edição. São Paulo. Malheiros, 1995.