

## Introdução

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

O presente volume dos *Pareceres da Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará* dedica-se a assunto de inquestionável centralidade para o direito administrativo. Trata-se do **contrato administrativo**, bem como do procedimento que usualmente antecede sua celebração, a **licitação**.

Classicamente, por “contrato administrativo” entende-se aquele “celebrado entre uma pessoa jurídica de direito público e outra pessoa, com o objeto de associar esta por certo período mediante retribuição ao desempenho regular de alguma atribuição de interesse público que deva prevalecer na disciplina contratual”<sup>1</sup>.

Tal interesse público tanto pode configurar uma *necessidade interna* da Administração (fornecimento de material de consumo, p. ex.), como pode servir de instrumento para uma *descentralização* da atividade administrativa, mediante colaboração<sup>2</sup>. Quanto a estes últimos, têm ocupado um grau cada vez maior de importância (também em termos orçamentários) em administrações públicas de países altamente desenvolvidos, a ponto de ser forjada a expressão “administração pelo contrato”, *government by contract*<sup>3</sup>. Aqui, entretanto, será ao primeiro tipo de contrato administrativo que os pareceres que compõem esta coletânea se referirão.

---

1 CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 224.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 384: “Descentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o Poder Público a titularidade do serviço.”

3 Por todos, Cf. DAVIES, Anne C. L. **The Public Law of Government Contracts**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

A Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) demarca em no art. 2º seu campo de incidência. Os contratos administrativos devem ser precedidos, em regra, de licitação:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando **contratadas** com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um **acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.**

Surge então a necessidade prévia de se saber se determinado ajuste intentado pela Administração Pública pode ser remetido ao conceito normativo de contrato. Caso a resposta ao questionamento revelar-se negativa, tem-se hipótese de simples não-incidência da Lei 8.666/93. Disso trata o nosso opinativo “Licenciamento de veículo oficial: obrigação jurídica tributária. Pagamento que não requer declaração de inexigibilidade de licitação. Caso de simples não-incidência da Lei 8.666/93”, que bem exemplifica uma não-incidência simples da Lei 8.666/93.

Do contrário, se estivermos a tratar de contrato, ainda que ausente qualquer traço de discricionariedade na liberdade de contratar, o regime licitatório se deixa atrair, nem que seja para se proceder à declaração de inexigibilidade (art. 25, Lei 8.666/93). Bem o exemplifica o estudo “Pagamento de Seguro Obrigatório DPVAT de veículos oficiais. Natureza jurídica de contrato: incidência da Lei 8.666/93. Caso de inexigibilidade de licitação”.

A verificação de que a aquisição de bens ou serviços reclama a regência da Lei 8.666/93 faz necessária a deflagração de

licitação (salvo exceções legais), cujo início se dá com um fase interna. Aqui a atuação do parecerista jurídica revela-se fundamental, tanto que a Lei Geral de Licitações condiciona o início da fase externa à aprovação das minutas de edital e do contrato por parte do órgão de assessoria jurídica (art. 38, Lei 8.666/93).

A padronização dos contratos do órgão público revelar-se-á de grande valia, ao eximir os setores administrativos envolvidos, e comissão de licitação, de ter que se debruçarem sobre cada cláusula ineditamente. No sentido de fornecer elementos para a institucionalização de rotinas, integra esta coletânea modelo de parecer em face de requerimento de abertura de pregão eletrônico<sup>4</sup>.

A normalização de rotinas administrativas também mostra seus ganhos quando da etapa de **fiscalização dos contratos**. Nesse sentido, também trazemos experiências do Tribunal de Contas do Estado na instituição de procedimentos: (i) para recebimento de apólice de seguro<sup>5</sup>; (ii) lista de verificação a ser observada quando da instrução de processos de renovação de vigência de contrato cujo objeto seja serviços contínuos<sup>6</sup>; (iii) condições para que se leve a efeito notificação por edital em sede de processo administrativo de imposição de sanção<sup>7</sup>; (iv) modelo de parecer que propõe aplicação de sanção por inadimplemento obrigacional<sup>8</sup>.

Por seu turno, o último bloco de pareceres dedica-se aos acordos não-onerosos da Administração Pública. Ajustes entre órgãos públicos, usualmente denominados “**convênios**”, “**acordo de**

4 “Possibilidade jurídica de utilização de pregão eletrônico para a contratação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva: serviço comum de engenharia.”

5 “Contrato de fornecimento de serviço de mão de obra terceirizada: lista de verificação para recebimento de garantia por parte do gestor do contrato.”

6 “Renovação de vigência de contrato de serviço de natureza contínua (art. 57, inc. II, Lei 8.666/93): estabelecimento de rotina administrativa mediante uso de lista de verificação (*check-list*).”

7 “Notificação por edital em sede de processo administrativo de imposição de sanção por inadimplemento contratual: condições.”

8 “Da impossibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro de Ata de Registro de Preço após expedição de ordem de compra – consequente e necessária aplicação de penalidade.”

**cooperação**”, e temáticas que lhes são correlatas. O tema ganhou importância com a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 (prazo de *vacatio legis* consumido em 23 de janeiro de 2016), e trouxe razoável grau de insegurança jurídica aos profissionais do direito que atuam no setor. Assim, oferecemos nossa contribuição para a sedimentação de entendimentos administrativos quanto à utilização, nesse novo marco, do conhecido instituto do “convênio”.

Por fim, reiteramos que a presente publicação não possui encampa pretensão científica. Antes, se contenta com somar esforços no sentido da construção e aperfeiçoamento de rotinas administrativas. Tampouco ostenta, esta publicação, qualquer natureza de “repositório oficial”. Sempre que dados, números e especificações de economia interna revelaram-se excessivos, procedemos à edição dos pareceres – nesta obra –, em benefício da fluidez da leitura. Outrossim, as opiniões os pareceres da Procuradoria Jurídica buscam se situar nos cânones da jurisprudência do TCE/CE, mas o contrário não necessariamente ocorre. Dessa forma, em benefício da clareza advertimos que os pareceres desta coletânea não são equivalentes funcionais dos órgãos de deliberação da Corte de Contas do Estado do Ceará.