CONTRATO DE DIREITO PÚBLICO OU ADMINISTRATIVO

OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO
Professor da Universidade Católica de São Paulo

SUMÁRIO: *1. Discussão sôbre a sua existência. 2. O problema na Alemanha e na Itália. 3. O problema na França. 4. A cláusula* rebus sic stantibus *e a teoria do* fait du prince. *5. Diversidade entre o contrato de direito público e o administrativo. 6. Conceito de contrato. 7. O pretendido contrato de direito público. 8 Contrato administrativo. 9. O direito pátrio. Conclusão.*

1. Tema que tem dado margem a grande discussão entre os juristas, sem que se hajam ainda harmonizadas as posições, é o do contrato de Direito Público.

Essa discussão, entretanto, se restringe aos contratos levados a efeito entre a Administração Pública e os administrados. Realmente, aceitam-se, de modo pacífico, no direito público, os acôrdos de vontades entre os Estados, denominados tratados, para resolver os problemas de ordem internacional, e mesmo, de interêsses nacionais. Outrossim, entre pessoas de Direito Público interno, por exemplo, entre União e Estado da Federação, ou entre Municípios, na consecução dos seus objetivos de interêsse coletivo, chamados convênios e consórcios. Portanto, em última análise, o debate se limita aos pretendidos contratos da Administração Pública com os administrados. Enquanto na França domina orientação favorável, na doutrina e na jurisprudência, a respeito dêsses contratos, lá denominados de contratos administrativos, na Alemanha e na Itália a matéria tem suscitado séria divergência.

Ela se circunscreve a três questões fundamentais:

a) sôbre a possibilidade de contrato entre pessoas de situação jurídica distinta, dada a posição de supremacia da Administração Pública diante dos administrados;

b) sôbre o objeto do contrato, uma vez que as obras e serviços públicos e os bens a que êle se refere estão fora do comércio;

c) sôbre a natureza do contrato, que exige autonomia da vontade e vinculação entre as partes com referência às suas cláusulas e, por isso, fazem

leis entre elas, e a impossibilidade de ficarem as obras públicas, ou os serviços públicos e os bens públicos, presos por prazos predeterminados a certo regime jurídico, uma vez se venha a verificar que a permanência a êsse regime jurídico estaria contrária ao interêsse público, a exigir a sua alteração.

As duas primeiras objeções, formuladas na Alemanha e na Itália, foram bem respondidas pelos partidários da tese contratualista.

Dizem êstes: se a Administração Pública e os administrados acordam, livremente, sôbre determinado objeto e se vinculam pacìficamente, através de direitos e obrigações assumidas, a figura jurídica do contrato aparece.

Pouco importa, ponderam, em princípio, a Administração Pública esteja em posição de superioridade sôbre os administrados. Nesse ato de acôrdo de vontades, que se vinculam, ela desce da sua posição proeminente e se coloca no mesmo plano que os administrados.

E, prosseguem, justamente pela circunstância dessa disparidade de situação das partes, na ordem jurídica do Estado-Sociedade, em que uma é o Estado-Poder, ou quem faça as suas vêzes; e, outrossim, por o objetivo do acôrdo versar sôbre matéria estranha às relações jurídicas privadas, e dizer respeito ao interêsse público; o acôrdo de vontades entre a Administração Pública e o administrado deve ser considerado contrato de direito público.

Ainda, observam, os bens fora do comércio não podem ser objeto de contrato regido pelo direito privado. Daí a razão de se considerar êsse contrato de direito público. Demais, concluem, os bens são considerados fora do comércio, por insuscetíveis de apropriação ou por serem legalmente inalienáveis. Ora, muitos dos contratos não se referem a bens fora do comércio, inapropriáveis, como os de uso comum do povo, e nenhum dêles cogita da alienação dêsses bens. Mesmo os contratos que têm por objeto bens de uso comum do povo não contrariam a respectiva destinação, o que torna perfeitamente possível tais relações jurídicas. Pelo seu objeto faculta-se ao administrado-contratante apenas uso excepcional dêles e para a execução de obra ou prestação de serviço público.

Não padece dúvida, realmente, que o administrado, no exercício da sua autonomia, pode contratar com a Administração Pública, se esta se despoja de sua autoridade, e, em vez de impor sua vontade nos têrmos legais, acorda com a daquele relativamente à obra pública ou ao serviço público ou aos bens públicos. Mesmo que o administrado simplesmente adira às cláusulas dispostas pela Administração Pública, o contrato existe se aquiescem livremente sôbre elas.

Mas, a natureza do contrato se não esgota no livre acôrdo de vontades. Êle consiste em comunhão de vontades contrapostas, que gera relação jurídica entre partes, vinculando-as como lei, por elas sancionadas e promulgadas. Como conciliar a mobilidade do interêsse público com a fixidez dessas cláusulas, pelo prazo contratual? Os adeptos do contrato de direito público ou administrativo apresentam mais de uma solução.

2. Segundo autores alemães, que outrora o acolheram, o contrato de direito público se rege por princípios diferentes do de direito privado. Trata-se de contrato de direito público, porque o seu objeto é pertinente à Administração Pública. E o contrato existe, porque a sua formação se faz por acôrdo de vontades. Porém, o seu regime se sujeita aos ditames da lei ou do regulamento e por êles suscetível de alteração, tendo em vista o interêsse coletivo.

Constitui, na realidade, contrato de submissão na palavra dos próprios adeptos, uma vez o seu regime jurídico se efetiva nos têrmos legais ou regulamentares. Essa a tese defendida por JELLINEK (cf. *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi,* p. 194/200 e 224/244), com referência à função pública; e por LABAND (cf. *Droit Constitutionnel de L'Allemagne,* vol. II, p. 119/121 e 530/535), outrossim, para a concessão de obra ou de serviço público.

Igual orientação foi acolhida por autores italianos. Atribuem a essa relação jurídica caráter formalmente contratual. É a posição de FORTI (cf. *Diritto Amministrativo,* vol. II, p. 83/97), de ARTURO LENTINI (cf. *Instituzione di Diritto Amministrativo,* vol. I, p. 535/591), de SANTI ROMANO, modificando opinião anterior (cf. *Corso di Diritto Amministrativo,* p. 234/238) e MARIO GALLO (cf. *II Rapporto Contratuale Nel Diritto Amministrativo,* Pádua, Casa Editrice Dott. Antonio Milini, 1936), tanto para a função pública como para a concessão de serviço público; e de ARNALDO VALLES (cf. I Servizi Publici, *in* Tratado de ORLANDO, *Principi di Diritto Amministrativo,* vol. VI, parte 1.ª, p. 417/420, ano 1930), quanto à concessão de obra e de serviço público, e de GIOVANNI PACINOTTI, quanto à função pública (cf. *L'Impiego Nelle Pubbliche Amministrazioni;* Turim, Unione Tipografica Editrice Torinese, 1907, p. 90/101).

Foi seu paladino na França A. KRAMMERER (cf. *La Fonction Publique en Allemagne,* Paris, Arthur Rosseau Éditeur, 1899, p. 90/104).

Consideram que o contrato de função pública corresponde ao acôrdo de vontades entre a Administração Pública e o administrado, pelo qual aquela prevê êste em cargo público, que nisso aquiesce, para agir em nome e por conta do Estado-Poder, enquadrado na sua organização e segundo as competências próprias do titular do cargo. Por outro lado, consideram que o contrato de concessão pública corresponde ao acôrdo de vontades entre a Administração Pública e o administrado, pelo qual aquela delega a êste podêres que lhe são peculiares, e êste nisso aquiesce, para executar obra ou prestar serviço, considerado público, e assim age em nome e conta própria, mediante remuneração percebida, total ou parcialmente, dos beneficiados com a obra ou dos usuários do serviço.

Aliás, a teoria do contrato de direito público constitui evolução lógica da teoria do contrato misto de direito público e privado, defendida por publicistas que procuraram distinguir a formação do vínculo contratual, de direito privado, e o regime jurídico dêsse contrato, de natureza legal, portanto, público.

Esta última teoria referida surgiu na Alemanha (cf. MÁRIO MASAGÃO, *Natureza Jurídica da Concessão do Serviço Público,* Saraiva e Cia. Editôres, 1933, p. 45/48, nota 22). Depois foi transplantada para a Itália, e foram seus paladinos neste país: RAGNISCO (cf. *Sulle Concessioni Municipali,* Roma, 1901, p. 32 e seguintes) ao estudar a natureza jurídica da concessão de obra ou de serviço público; MEUCCI (cf. *Instituzioni di Diritto Amministrativo,* 1905, p. 178/192) e ORLANDO (*Principi di Diritto Amministrativo,* 5.ª ed., 1921, p. 94/99) ao dissertarem sôbre a relação jurídica da função pública.

Na realidade, tanto na Alemanha, como na Itália e, principalmente, naquele país, predominou orientação contrária à classificação da função pública e da concessão de obra e de serviço público como atos jurídicos contratuais, e classificados, pelos contratualistas, como contratos típicos de direito público.

Os autores que admitem a existência de vontades para a sua formação, passaram a caracterizá-lo como ato bilateral, mas não contratual. Sirvam de exemplos: MODESTINO PETROZZIELLO, na Itália (cf. II Rapporto di Publico Impiego, *in* Tratado de ORLANDO, Vol. II, parte 3.ª, 1935), ao considerar o problema em face da função pública; e WALTER JELLINEK, na Alemanha, como informa FLEINER (cf. *Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand,* trad. de H. Eisenman da 8.ª ed. alemã, Paris, Librairie Delagrave, 1933), relativamente à concessão de obra pública ou de serviço público. Isso pela natureza jurídica emprestada a êsses acôrdos de vontades pelos próprios adeptos do contrato de direito público, isto é, contratos de submissão, em que há liberdade só na formação, pois o regime jurídico é unilateralmente disposto pelo Estado-Poder ou quem faça as suas vêzes.

Aliás, o ato bilateral é de criação da doutrina alemã, pois, ao lado das duas figuras clássicas de ato jurídico unilateral e contrato, apresenta outras duas: *Gesammtakt,* ato jurídico coletivo, e *Vereinbarung,* ato bilateral; que se denominam, também, respectivamente, ato unilateral plural e ato união.

Modernamente, na Itália, se adotam duas posições. Uns entendem possível o contrato de direito público, com referência à função pública e à concessão de obra e de serviço público, se assim qualificado a natureza jurídica dêsses institutos pelo direito positivo, como ZANOBINI (cf. *Corso di Diritto Amministrativo,* vol. I, p. 264/269) e VITTA (cf. *Diritto Amministrativo,* vol. I, p. 343/353); e outros não admitem a relação contratual entre a Administração Pública e os administrados embora como tal qualificado a natureza jurídica dêsses institutos pelo direito positivo, como ALESSI (cf. *Sistema Instituzionale del Diritto Amministrativo Italiano,* p. 292/297, n.º 177) e LANDI e POTENZA (cf. *Manuale di Diritto Amministrativo,* p. 184/186), pois pretendem que o nome não modifica a natureza das coisas.

Já na Alemanha, os autores que, atualmente, sustentam existir contrato de direito público, afirmam que tem o mesmo efeito jurídico do contrato de direito privado. Então, uma vez firmado, as partes a êle se sujeitam por todo o seu prazo, segundo o ajustado por elas, ante o princípio *pacta sunt*

servanda. Trata-se de contrato de direito público, proclamam, em virtude do seu objeto ser estranho aos próprios das relações entre particulares. Porém, em sendo contrato, o regime jurídico é igual ao de direito privado, e se rege pelas cláusulas estipuladas, com eficácia vinculativa para o futuro.

Só se desobrigam as partes das suas determinações, de satisfazerem ao acordado, na hipótese de fôrça maior ou caso fortuito, que impossibilita o cumprimento das obrigações assumidas ou, então, no caso em que tenha havido, no momento da execução do contrato, alteração excepcional nas circunstâncias de fato da época dessa formação, de forma a arruinar a parte que se obrigou a respeito, a tal ponto, que, se pudesse prevê-las, não teria se obrigado como pessoa normal. Nesta última circunstância, admite-se a revisão das cláusulas contratuais ou a rescisão do próprio contrato, em virtude de cláusula implícita, que o preside: *rebus sic stantibus,* hodiernamente objeto da chamada teoria da imprevisão.

Para êsses autores, entretanto, na conformidade da doutrina alemã, a função pública e a concessão de obra ou de serviço público não constituem contratos de direito público. Para êles êsses institutos jurídicos se perfazem mediante ato unilateral da Administração Pública e manifestação conseqüente de vontade do administrado, como simples condição da eficácia daquele, ou por ato bilateral, convenção-união, distinto do contrato, porquanto o acôrdo de vontades só existe para a formação do ato, uma vez que o respectivo regime jurídico é disposto por regras normativas e atos concretos unilaterais do Estado-Poder ou de quem faça as suas vêzes.

Os contratos de direito público, acrescentam, são contratos de igual regime jurídico dos de direitos privado, porém feitos pela Administração Pública com os administrados, relativos a matérias de direito público. Portanto, nêles se verificam a autonomia de vontade das partes, obrigando-se livremente, e a vinculação delas às cláusulas estipuladas, que fixam o seu conteúdo.

Entre outros, nomeiam o acôrdo de vontades entre a Administração Pública e o administrado, firmado em livro de repartição pública, quanto à indenização a ser paga, relativa a bem objeto de declaração de utilidade pública, ou em juízo, nos autos de processo expropriatório; bem como o firmado em livro de repartição pública, sôbre esquema de pagamento de impostos atrasados, ou em juízo, nos autos de processo de executivo fiscal. Nessa corrente se inscreve FORSTHOFF (cf. *Tratado de Derecho Administrativo,* traduzido da 5.ª ed. alemã, por Legaz Lacandre, Genido Filho, e Gomes de Ortega y Junge, Madri, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 371/382).

3. De início, na França, os atos jurídicos praticados pela Administração Pública, com relação aos administrados, que não consistissem em decisão executória e dependessem da aquiescência dêstes, perfaziam-se em forma contratual. Então, procuraram os autores enquadrá-los entre os tipos clássicos de contratos de direito civil. Ante a dificuldade de achar exata correspondência com referência a alguns dêles, passaram a denominá-los de contratos *sui generis*. É o caso de concessão de obra ou de serviço público.

O Conselho de Estado da França sustentou, então, que haveria verdadeiro impasse para harmonizar o interêsse público, a que a Administração Pública persegue, e os contratos por ela anteriormente formados com os administrados, se considerados como de direito privado, mesmo quando o seu objeto correspondesse a contratos semelhantes aos de direito civil entre os particulares, uma vez eram regulados por legislação especial, estranha ao Código Napoleônico.

Classificou êsses contratos como administrativos, sujeitos a regime jurídico distinto dos de direito privado, e delimitou a competência judicial para julgamento de ditos contratos. Assim, se administrativos, o julgamento das demandas que êles suscitassem seria dos Tribunais Administrativos, e, se regidos pelo direito privado, relegavam-nas para os Tribunais Comuns.

Criou a figura do contrato administrativo quando tinha por objeto a execução direta de obra pública ou a prestação de serviço público; ou a obtenção de bens, que constituíssem meios imediatos e contínuos para consecução de suas atividades fins; ou assim fôsse legalmente classificado ou estabelecido no próprio ajuste, ante o regime jurídico adotado, exorbitante do direito comum.

Êsse contrato, quanto à execução, se faz nos têrmos de determinação da Administração Pública, na conformidade das exigências do interêsse público, de que é árbitra, alteráveis livremente por ela as suas cláusulas, mediante atos normativos ou decisões executórias, contanto que assegure à outra parte, isto é, ao particular administrado, a equação econômico-financeira, razão do ajuste feito.

Esta concepção do contrato administrativo, originária da jurisprudência do Conselho de Estado da França, foi acolhida pela doutrina e inserta na legislação dêsse país. Estendeu-se pelos países de língua latina. Vêmo-la sustentada na Espanha (cf. RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO (Calvo), *Los Contratos Administrativos,* Madri, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, SABINO ÁLVAREZ GENDIN, *Contratos Administrativos,* Madri, Editorial Reus S.A., 1934) e Portugal (cf. JOÃO DE MELO MACHADO, *Teoria Jurídica do Contrato Administrativo,* Coimbra, Editoria Ltda. s/d) e na América Latina, em seus diferentes países, pelos mais afamados juristas (cf. MIGUEL ANGEL BERCAITZ, *Teoria General de los Contratos Administrativos,* Buenos Aires, Editora De Palma, 1952).

A sua sistematização doutrinária se deve a JÈZE, que o estudara amplamente em conhecida obra de 4 volumes (cf. *Les Contrats Administratifs de L'État des Départements de Communes et des Établissements Publics,* Paris, Marcel Giard, 1936). Recentemente, mereceu nôvo estudo de LAUBADÈRE (cf. *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs,* Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 3 volumes, 1956). A respeito, ainda é de mencionar-se o trabalho de PEGUIGNOT sôbre a teoria dos contratos administrativos (cf. *Des Contrats Administratifs,* Paris, Librairie Téchnique, 1954).

Consideram-se como contratos administrativos típicos os de concessão de obra e de serviço público, os de oferta de concurso público, os de trabalho público, ou melhor, de obra pública, os de fornecimento público, e os de empréstimo público.

O conceito de contrato de concessão é o mesmo retro-exposto. O contrato de oferta de concurso é o que o administrado acorda com a Administração Pública em participar, mediante financiamento em dinheiro ou entrega de bens *in natura,* em operação administrativa, obra ou serviço público, na conformidade do ajustado. O contrato de fornecimento é o que o administrado acorda com a Administração Pública na entrega de mercadorias, consistentes, por vêzes, na fabricação de objeto móvel, mediante co-respectivo pagamento do preço ajustado. O contrato de empréstimo é o que o administrado acorda dar à Administração Pública importância em dinheiro, através de aquisição de títulos públicos por esta emitidos para tal fim, que vencem determinados juros e são resgatados em prazo prefixado. O contrato de trabalho público, ou seja, de obra pública é o que o administrado acorda com a Administração Pública na realização de construção em imóvel, reparação ou ampliação da existente, segundo condições estipuladas, relativas à natureza do trabalho e do seu custo.

A função pública, modernamente, na França, se não considera como de natureza jurídica contratual. Prevalece a tese de que se trata de ato unilateral da Administração Pública. A manifestação de vontade do administrado constitui, destarte, mera condição para a sua eficácia.

4. A cláusula *rebus sic stantibus* ressurgiu, com novas roupagens, na época contemporânea, no direito público, antes de ser acolhida no direito privado e ressurgiu, na França, por ação de jurisprudência do Conselho de Estado, ao apreciar a eficácia jurídica dos chamados contratos administrativos. E, como noção específica do direito administrativo.

Argumentava-se que a situação dos chamados contratos administrativos, como se disse, é diferente dos de direito privado, firmados tendo em vista, ao menos por parte do Estado-Poder, o interêsse público que deve primar em tôda a sua execução e, destarte, a superveniência de fatos imprevisíveis, a gerar álea extraordinária e a criar situação extra-contratual, não pode liberar o outro co-contratante da satisfação das suas obrigações, quais sejam, de construir obra pública, de fornecer materiais de interêsse público, de prestar serviços públicos.

Então, para que não parem êsses cometimentos de obrigações contratuais sucessivas e futuras, em compensação, a Administração Pública deve ir em auxílio do co-contratante, participando, também, do acréscimo dos encargos em conseqüência de fato superveniente e imprevisível que êle viesse a sofrer, durante certo lapso de tempo.

Como condição, entretanto, para poder o outro co-contratante pleitear da Administração Pública a compensação econômica devia estar executando integralmente as suas obrigações. E essa indenização, compensação da imprevisão, era temporária e não cobria o total do *deficit* financeiro do co-

contratante, o qual era repartido entre êle e a Administração Pública, pois objetivava restabelecer o equilíbrio econômico do contrato, e, caso se tornasse impossível de todo, então, poderia pedir qualquer das partes a sua rescisão ou a revisão do contrato.

O aresto de 24-3-16, na questão da Cia. de Gás de Bordéus, concessionária dêsse serviço público, é apontado como o início da aplicação da teoria da imprevisão nos chamados contratos administrativos, quando julgou procedente recurso interposto por aquela emprêsa da decisão da Administração Pública que negara a revisão das tarifas do serviço, não obstante a alta do custo do carvão em conseqüência da guerra. O comissário do govêrno, Chardenet, se manifestou favorável à pretensão da Cia. concessionária, e o seu ponto de vista foi aceito pelo Conselho de Estado.

Em síntese, desenvolveu os princípios supra-expostos. E essa decisão do Conselho de Estado se tornou não só histórica, como clássica, constituindo a fonte da teoria de imprevisão no Direito Administrativo, não só francês, como de todo o mundo civilizado. E, outras surgiram, afirmando a mesma orientação, e, destarte, se constituiu a jurisprudência a respeito.

Acórdãos anteriores à dita decisão, do próprio Conselho de Estado, são invocados como adotando a tese da teoria da imprevisão.

Parece que se pode considerar como seus antecedentes os relativos à concessão de obra pública, da cidade de Paris, em 3-2-05, e o denominado La Beye, de 8-11-11, bem como o referente à concessão de serviço público, da Companhia de Estrada de Ferro, do Departamento de Aube, de 19-6-14.

A respeito, entretanto, divergem os comentadores, pois alguns entendem que, apesar de nesses arestos aparecer a expressão imprevisão como justificando a compensação patrimonial, por álea extraordinária do contrato, a composição econômica se deu em conseqüência do chamado *fait du prince,* isto é, em virtude de medida legislativa ou regulamentar, emanada da autoridade pública concedente, que sobrecarregou o concessionário de encargos extraordinários, e considerados extracontratuais.

O que se afigura certo, todavia, é que os arestos da metade do século passado do Conselho de Estado, relativos às concessões de obras públicas, em que se concedeu reparação patrimonial, tendo em vista dificuldades imprevisíveis supervenientes, não se enquadram na teoria da imprevisão, mas na do *fait du prince,* que consiste em qualquer medida governamental que torna mais onerosa a situação do co-contratante com a Administração Pública.

Não se confunde no Direito Administrativo francês a álea extraordinária decorrente de fatos supervenientes e imprevisíveis, estranhos às partes contratantes, que justificam a aplicação da teoria da imprevisão, com a álea extraordinária decorrente de leis e regulamentos, ou mesmo de atos executivos emanados da própria Administração Pública, denominada *fait du prince,* ou seja fato de autoridade pública, e sem que padeçam de vícios de dolo ou culpa. A doutrina distingue aquela álea desta, denominando-as, respectivamente, econômica e administrativa, apesar de ambas refletirem-se na equa-

ção econômico-financeira do chamado contrato administrativo. A álea econômica é fruto de fato imprevisível, estranho às partes contratantes; enquanto a administrativa, de fato proveniente de autoridade pública, que integre a entidade política contratante.

As duas abrem a quem sofre as suas conseqüências o direito a uma indenização, porém diferem nos seus efeitos. A teoria do *fait du prince* oferece margem à indenização integral sem outra justificação que o ato da autoridade pública a perturbar de modo direto a execução do contrato ante a revisão das obrigações do co-contratante. Já a da imprevisão tão-sòmente admite a compensação parcial em favor dos elementos que a configuram, retro-expostos.

Dentro desta última inserem-se os atos de outras entidades públicas que agravem o chamado contrato administrativo firmado com distintas pessoas de direito público. Igualmente, tem cabida esta teoria quando o ato da autoridade pública contratante tem caráter geral, se afeta o equilíbrio econômico-financeiro do co-contratante, de modo a ocorrer os elementos da imprevisão.

Já se considera como *fait du prince* o ato da Administração Pública como contratante, consistente em normas regulamentares ou decisões executórias, alterando, unilateralmente, no interêsse coletivo, as cláusulas contratuais relativas ao regime jurídico pertinente à execução do ajuste, ou estabelecendo novas que tornem mais onerosa a satisfação das obrigações pelo outro contratante (cf. ALPHONSE FURTUNA, *Le Fait du Prince,* Paris, Jouve et Cie. Editeurs, 1924; SARAOIT BADAQUI, *Le Fait du Prince dans les Contrats Administratifs,* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1955; CAIO TÁCITO, O Equilíbrio Financeiro na Concessão de Serviço Público, *in Revista de Direito Administrativo,* 63/1).

5. Em última análise, o contrato de direito público dos antigos juristas alemães, ainda hoje defendido por alguns juristas italianos como correspondente à natureza jurídica, especialmente da função pública e da concessão de obra ou de serviço público, bem como os modernos contratos de direito público dos atuais autores alemães, aliás, acolhidos por juristas italianos como acôrdos sôbre execução de atos administrativos unilaterais, todos têm por objeto matéria própria de direito público, estranha ao direito privado, e peculiar à atividade da Administração Pública, a justificar a denominação, se, realmente, configurarem o instituto do contrato.

Já os contratos administrativos do direito francês, salvo o de concessão, nenhum dos outros tem por objeto matéria própria do Direito Administrativo, pois não configuram institutos jurídicos peculiares à Administração Pública. Ao contrário, correspondem a contratos semelhantes aos de direito privado, insertos no Código Civil.

Realmente, o de obra pública corresponde ao de empreitada, o de fornecimento público ao de compra e venda e mesmo de empreitada se houver ajuste sôbre feitura de bem móvel, o de empréstimo público ao de mútuo, o de oferta de concurso público ao de financiamento ou doação, conforme a hipótese.

São havidos como contratos públicos não pelo objeto da relação, porém por nêles participar a Administração Pública, para efetivar obra ou serviço público, ou por dizerem respeito a bem que constitui meio para realização daquele fim. Outrossim, outros assim se denominam por especificados como tal por lei, ou por regerem, por mútuo acôrdo das partes, regime jurídico exorbitante do próprio de contrato sujeito ao direito civil.

Por isso escreveu, com razão, SAINT ROMANO que não coincidia o contrato administrativo do direito francês com o contrato de direito público do direito italiano, e, também, do direito alemão (cf. *Princípios de Direito Administrativo,* 2.ª ed., 1906, nota à p. 54). Realmente, têm apenas alguns pontos de contato.

6. Se fôr aceita a tese defendida pelos adeptos do contrato de direito público e do contrato administrativo de que o contrato é um instituto da teoria geral do direito e, portanto, não é típico do direito privado e se estende, também, ao direito público, se há de concluir que o seu conceito é próprio da ciência jurídica. Destarte, inexiste diferença de fundo entre contrato de direito civil e de direito público ou de direito administrativo e, em ambos, encontram-se as mesmas notas que especificam essa categoria de atos jurídicos, e êles acarretam os mesmos efeitos, embora em ordens jurídicas diferentes, conforme fôr de direito público ou administrativo, e de direito privado ou civil.

Mas, em que consiste o contrato? Contrato é o acôrdo de vontades, perfazendo ato jurídico único, entre partes correlatas e contrapostas, sôbre objeto jurídico diverso, relativo a direitos e obrigações das que nêle participam. Êsses direitos e obrigações são livremente dispostos pelas partes, ou uma adere livremente ao prefixado pela outra. Estabelecem vínculos entre elas, como se fôssem leis, a que se sujeitam às suas vontades, por todo o prazo estabelecido para a respectiva vigência.

O essencial nêle é a liberdade de cada um dos contratantes firmar a relação jurídica, e a autoridade do vínculo formado, insuscetível de alteração pelo prazo de sua vigência, seja em virtude de lei conseqüente, ou manifestação unilateral de uma das partes, retratando-se. Essa a concepção do contrato, gizada no direito romano, e afirmada em contornos teóricos precisos pelos juristas modernos.

Certo, a palavra contrato pode ser empregada em mais de uma acepção. Comporta sentido lato e estrito. No primeiro, envolve todo negócio jurídico que se forma por acôrdo de vontades. No último, indica o acôrdo de vontades, produtivo de efeitos obrigacionais, por elas criados.

A questão, todavia, não é meramente terminológica. Tomada a expressão em significado amplo, abrange negócios jurídicos os mais díspares, de efeitos completamente diversos. Desnatura o instituto jurídico. A precisão técnica dos institutos de direito exige ofereçam conceitos específicos que diferenciem os tipos de atos jurídicos.

Por conseguinte, o simples acôrdo de vontades, representando mera coincidência delas sôbre determinado objeto, não define o contrato. Há atos plurilaterais, como seja o ato coletivo ou unilateral plural, em que se verifica

a manifestação de várias vontades unilaterais coincidentes sôbre o mesmo objeto e voltadas para o mesmo fim. Aí inexiste, no entanto, contrato. Recordem-se os votos proferidos por distintos eleitores de um colégio eleitoral, sem qualquer concordância prévia de vontades, os quais somados elegem certo candidato. Por conseguinte, essas vontades conjuntas produzem efeitos jurídicos. Contudo, não são frutos de acôrdo de vontades.

Mas, mesmo acôrdo de vontades, correspondendo a concordância prévia sôbre certo objeto, pode existir tão-sòmente para aplicar a lei a dadas pessoas, sem produzir efeitos jurídicos por elas criados, pois se sujeitam a regime disposto pela lei e suscetível de alteração com a modificação dos seus preceitos. Não configura contrato, porquanto falta a composição de interêsses fixados pelas próprias partes, de forma a fazer lei entre elas, em regime jurídico próprio.

O simples acôrdo de vontades sôbre certo objeto nos têrmos legais gera a convenção, jamais o contrato. Trata-se de ato bilateral, outrossim denominado união. Aplica normas legais apenas. As vontades são correlatas e contrapostas, mas sôbre o mesmo objetivo, e geram obrigações nos têrmos legais.

O concurso de vontades para criar regras normativas, como a convenção coletiva do trabalho, entre sindicatos de empregados e empregadores de certa atividade profissional, distingue-se também do contrato. Constituem normas estatutárias.

Destarte, se delimita perfeitamente o contrato, conforme conceituação em que se anotam as suas duas características fundamentais: autonomia das vontades e autoridade do vínculo por elas formado, criador de relação jurídica entre as partes.

7. O pretendido contrato de direito público arquitetado por autores alemães e acolhido por italianos, com referência à função pública e à concessão de obra ou de serviço público compõe-se de dois elementos: a) criação da relação jurídica de emprêgo público ou de delegação de atividade pública, mediante livre acôrdo de vontades entre o ente político e o candidato à função pública ou concessão de obra ou de serviço público; b) regulamentação do funcionamento da repartição pública e de execução de obra ou de serviço público, por meio de ato unilateral do Estado-Poder no exercício das prerrogativas que lhe são próprias, a fim de estabelecer as normas relativas ao seu regime jurídico, e ao baixar os atos jurídicos concretos complementares, julgados mais adequados para consecução do seu fim e naqueles têrmos.

Ora, se essa relação jurídica se perfaz por acôrdo de vontades, mas o seu regime jurídico é disposto unilateralmente por textos legais e atos concretos complementares da Administração Pública, não se pode admiti-la como de caráter contratual. Configura ato jurídico bilateral, da moderna sistemática dos atos jurídicos dos autores alemães, acolhida na Itália e que recebeu, por iniciativa de DUGUIT (cf. *Traité de Droit Constitutionel*, 2.ª ed., vol. I. p. 268/317), livre trânsito no direito público francês, e lhe atribui a denominação de ato união e se afirmou, ao depois, no Direito Administrativo dos povos cultos.

Não se confunde com o contrato, em virtude da diversidade dos efeitos jurídicos que decorrem de cada um dêsses tipos distintos de ato: união e contrato. Poderá haver contrato tão-sòmente quanto à equação econômico-financeira da concessão, como ato jurídico complementar e adjeto ao ato unilateral ou união de concessão.

Mesmo os acôrdos de vontades correlatas e contrapostas, que encerram meios de execução de obrigações preexistentes, se não confundem com os acôrdos de vontades correlatas e contrapostas, que criam obrigações entre elas. No contrato, as partes que se defrontam têm por objetivo constituir relação jurídica. Nesses acôrdos de vontades acarretam a modificação simplesmente dos efeitos de obrigações unilateralmente já criadas, ou melhor, perfazem ajustes sôbre o processo de sua execução.

Tais acôrdos, na realidade, consistem em ajustes regidos pelos mesmos princípios de direito privado, sôbre a execução de atos administrativos unilaterais. Por êles se não formam novos direitos e deveres entre as partes, tão-sòmente se dispõe sôbre o modo de satisfazê-los ou a maneira de torná-los eficazes, evitando a atuação executória da Administração Pública. Não se trata de acôrdos sôbre os atos administrativos de cobrar impostos ou de desapropriar bens, mas sôbre a forma de pagamento, de liquidação de obrigações anteriormente constituídas.

8. Por outro lado, o contrato administrativo, bosquejado pela jurisprudência do Conselho de Estado da França, aceito pela doutrina e legislação dêsse país, e que recebeu guarida na Espanha e Portugal e nos países latino-americanos, se rege por dois princípios: a) criação da relação jurídica mediante livre acôrdo de vontades, com fixação das suas cláusulas sôbre a prestação de dada obra, serviço ou bem, e a contraprestação econômico-financeira a respeito; b) possibilidade de alteração unilateral, no interêsse coletivo, pela Administração Pública, das cláusulas relativas ao regime jurídico de prestação de obra, serviço, ou bem, desde que assegurada a equação econômico-financeira ajustada, mediante atos normativos ou decisões executórias.

Essa possibilidade de alteração unilateral, no interêsse coletivo, pela Administração Pública, das cláusulas relativas ao regime jurídico de prestação ajustada, uma vez assegurada a equação econômico-financeira, pode ter sido convencionada, ou decorrer da própria natureza de certos contratos administrativos, em virtude do objeto específico da relação jurídica.

Se deflui de acôrdo de vontades constantes do contrato, nada há que objetar. Porém, isso, por si só, não dá natureza diferente a êsse contrato, pois nos contratos de direito privado, regidos pelo Código Civil, é possível se estabelecerem cláusulas de igual natureza, desde que não se contraponham à ordem pública e aos bons costumes.

Se o objeto da relação jurídica fôr público e não houver possibilidade de constituir objeto de relação jurídica entre particulares, êsse contrato será, realmente, de Direito Administrativo.

Acontece, como ensinam os juristas franceses, êsses contratos serem análogos aos firmados por particulares e considerarem-se administrativos tão-sòmente porque se incluem exorbitantes do regime comum de ditos contratos, embora por mútuo acôrdo de vontades. Então, em vista a sua natureza, serão, em pura teoria, contratos da Administração Pública com os administrados, jamais contratos administrativos. Recebem essa qualificação na França com objetivo exclusivo de sujeitar as demandas que suscitam aos Tribunais Administrativos. Por conseguinte, sem alcance essa diferenciação nos países em que inexiste êsse contencioso especial.

Ao contrário, se o contrato silenciou a respeito da alteração unilateral das suas cláusulas pela Administração Pública, já a situação jurídica é outra. Então, ter-se-á, em face do exame da relação jurídica, de admitir essa alteração se, na verdade, não constituir contrato, mas outro ato jurídico, e de rejeitá-la, em configurando efetivamente um contrato.

Objetar-se-á, no entanto, que a doutrina entende legítima essa modificação, tanto na França como em outros países referidos, e ela consagrou-se na prática pela jurisprudência do Conselho de Estado daquela nação, porque, em que pêse à contradita de alguns, o contrato não fica ferido na sua concepção teórica.

Isso sustentam tais contraditores porque o contrato administrativo consiste, em última análise, para êles, em acôrdo de vontades, em que o administrado ajusta, por tempo aprazado, com a Administração Pública, condições econômico-financeiras para prestação de obra ou de serviço, e de bem, segundo as suas determinações, tendo em vista o interêsse público. Portanto, o contrato quanto à sua execução se faz na conformidade da regulamentação da Administração Pública, servindo de critério o interêsse coletivo, pertinente à prestação a que a outra parte se obrigou em caráter genérico, em se lhe assegurando integral equação econômico-financeira prefixada, fundamento para aquiescência da sua vontade.

Impõe-se, desde logo, para responder à argüição, fazer a distinção entre os pretensos contratos administrativos típicos e os contratos equivalentes aos de direito civil entre particulares. De um lado, coloca-se o de concessão de obra ou de serviço e bem público; e de outro, o de obra pública de fornecimento de bem de oferta de concurso público e de empréstimo público. Os últimos contratos, como salientado, correspondem a contratos de direito privado, firmados também entre particulares, e os primeiros se apresentam como típicos de direito público.

O contrato de obra pública corresponde à empreitada de bem imóvel, e o contrato de fornecimento de bem se assimila à empreitada do bem móvel, ou de compra e venda simplesmente, conforme haja ou não obrigação de feitura de obra.

Ora, o direito de o dono da obra modificar a construção da obra, ampliando-a ou diminuindo-a, e mesmo de rescindir o contrato já em execução, é próprio da natureza do contrato de empreitada, no direito civil, desde que indenize plenamente o empreiteiro, como dispõem os arts. 1.246 e 1.247 do Código Civil pátrio. Por conseguinte, não se faz necessário criar-se o contrato

administrativo de obra pública ou de fornecimento de bem, mediante execução ajustada, para estabelecer-se a possibilidade de alteração da relação contratual. Demais, na França, há legislação especial prevendo essas modificações nos referidos contratos administrativos.

No caso de contrato de fornecimento equivalente a simples compra e venda, na França a legislação especial prevê a possibilidade de a Administração Pública reduzir ou aumentar a quantidade dos objetos comprados antes da entrega, dentro do limite de 10%, para mais ou para menos, bem como de rescindir o contrato em vias de execução, antes da entrega total da mercadoria. Aliás, a hipótese só se verifica nos casos de prestações múltiplas e contínuas. No fundo, há encomenda de fornecimento de bem em fabricação.

Entendeu a jurisprudência do Conselho de Estado, simplesmente, que essa prerrogativa legalmente reconhecida à Administração Pública de alterar o regime de execução do contrato, consiste em preceito de ordem pública, que não poderia ser derrogada pelos contratos, e o silêncio a respeito, nas suas cláusulas, jamais induzia renúncia à aplicação da supracitada prerrogativa legal.

O de oferta de concurso público e de empréstimo não suscitam o problema, porquanto o primeiro se refere à oferta do administrado de cooperação a obra pública, e o segundo diz respeito à prestação de Administração Pública, em vez de prestação do administrado.

É certo, tendo em consideração concessão de obra ou de serviço público, sustentou o Conselho de Estado a tese de que era dispensável texto legal, que realmente inexiste, para alteração do regime jurídico de sua execução ou prestação, porquanto se trata de princípio de ordem pública, inerente a todo contrato administrativo de concessão de obra ou de serviço público, dado o seu objetivo de interêsse coletivo. Assim, o direito do administrado se resolvia em indenização plena, correspondente à sua expropriação pela perda sofrida e pelo benefício frustrado, isto é, pelo dano emergente e pelo lucro cessante. Por conseguinte, afirma ser irrenunciável êsse poder a respeito da alteração do regime jurídico pelo Estado-Poder, mesmo através do contrato, explícita ou implìcitamente.

Acontece, a concessão de obra ou de serviço público é considerada no direito francês como ato jurídico misto: unilateral quanto ao regime da obra ou do serviço e contratual quanto à equação econômico-financeira relativa à obra ou serviço.

Destarte, o contrato se reduz a esta parte, e com referência a ela sujeita-se ao mesmo sistema jurídico dos contratos de direito privado. Será administrativo porque adjeto ao ato unilateral administrativo da concessão. Quanto à equação econômico-financeira se não reconhece à Administração Pública a prerrogativa de modificar as suas cláusulas. Portanto, só aí se configura o instituto jurídico do contrato.

Se o contrato reduz-se a acôrdo de vontades sôbre a equação econômico-financeira para a execução de obra ou de serviço, ou utilização de bem público, segundo as determinações da Administração Pública, tendo em vista

o interêsse público, se não pode dizer que o ato jurídico típico, que qualifica essa execução de obra pública, prestação de serviço público ou utilização de bem público, seja de natureza contratual. E êste é o ato jurídico por excelência.

Contratual, destarte, não é o ato jurídico administrativo da concessão, pelo qual a Administração Pública delega ao administrado a execução de obra ou prestação de serviço público, sujeito à sua regulamentação. Contratual é tão-sòmente o acôrdo de vontades sôbre a equação econômico-financeira dêsses atos jurídicos. Isso porque inalterável esta pelas partes que se obrigam a respeitar o ajustado a êsse respeito. Mas aquêle é o ato jurídico administrativo principal, êste apenas envolve cláusula adjeta. Jamais especifica o ato administrativo, simplesmente o completa, na regência do seu aspecto patrimonial, como ato jurídico complementar. Só aí se configura a relação jurídica contratual.

Não se pode confundir o ato jurídico típico, que configura determinada forma de execução de obra pública de prestação de serviço público ou de utilização de bem público, com o ato jurídico complementar que regula o aspecto simplesmente econômico-financeiro dessa relação jurídica. Seria o mesmo que confundir o ato jurídico do casamento com a cláusula que rege a situação econômico-financeira dos cônjuges.

O regime jurídico dêsse ato típico, casamento, se rege pela legislação vigente na época em que foi convolado e se modifica a situação jurídica dos cônjuges na medida em que essa legislação fôr alterada. Já o regime jurídico econômico-financeiro do casamento se rege pelo contratado por ocasião do casamento. Aí também se impõe distinguir o ato jurídico do casamento, que se qualifica de acôrdo de vontades, *nos têrmos legais,* portanto ato bilateral, ou melhor, ato-união, e o ato jurídico pertinente à equação econômico-financeira dos nubentes, que se qualifica de acôrdo de vontades, *nos têrmos ajustados,* portanto ato contratual.

Daí a conclusão: inexiste contrato administrativo. Alguns atos administrativos são completados por contratos sôbre a equação econômico-financeira a êles pertencentes. Aliás, tal se dá tão-sòmente com a concessão de obra ou de serviço público. Os outros pretensos contratos administrativos não passam de contratos de direito privado, com regime especial, porque a lei assim dispõe e os administrados, ao perfazerem o acôrdo de vontades, aderiram aos seus dispositivos, que se tornaram cláusulas contratuais, ou as próprias partes, no ajuste, aquiesceram em lhe dar regime especial.

9. Contudo, mesmo se aceite como certa a tese dos juristas franceses do contrato administrativo, nos têrmos expostos, ela se não coaduna com o direito pátrio.

O Código de Contabilidade Pública da União, Lei federal n.º 4.356, de 28-1-1922, trata do contrato nos arts. 54 a 57. No artigo 54, dispõe apenas sôbre as formalidades a serem observadas para a validade dos contratos em que a União seja parte. No artigo 55, prescreve que nos atos de prorrogação, suspensão ou rescisão dos contratos deverão ser respeitadas tôdas as formalidades exigidas para a legalidade dos mesmos. Como não esclarecem

quais sejam, além do registro do Tribunal de Contas a que se refere expressamente, se há de entender que são as de direito comum. Nos arts. 56 e 57 trata da fiscalização de atos pertinentes aos contratos pelo Tribunal de Contas. Não se refere a contratos administrativos como constituindo espécies distintas dos contratos comuns.

Já o Regulamento, Decreto federal n.º 15.783, de 8-11-22, refere-se ao contrato administrativo, mas o sujeita ao direito comum. Realmente, o art. 766 dêsse Regulamento dispõe: "Os contratos administrativos regulam-se pelos mesmos princípios gerais que regem os contratos de direito comum, no que concerne ao acôrdo de vontades e ao objeto, observadas, porém, quanto à sua estipulação, aprovação e execução, as normas previstas no presente capítulo".

Destarte, rege-se o contrato administrativo, segundo o direito positivo nacional, estritamente, pelos mesmos princípios gerais do direito privado, dispostos no Código Civil, relativamente ao acôrdo de vontades, nas suas vinculações recíprocas, e ao objeto dêsse acôrdo, quanto às respectivas prestações.

Apenas quanto à estipulação, aprovação e execução do contrato deve observar as normas de direito público insertas no citado Regulamento. Porém, em nenhum dos seus preceitos a respeito, constantes dos arts. 773 a 778 sôbre a estipulação dos contratos, dos arts. 784 a 794 sôbre aprovação dos contratos, e dos arts. 795 a 802 sôbre a execução dos contratos, prevê a modificação unilateral pela Administração pública das suas cláusulas, na conformidade do interêsse público. Ao contrário, declaram que as partes devem atender às condições avançadas.

Só se tolera a sua alteração em proveito do particular, tendo em vista a teoria de imprevisão. E isso mesmo em virtude de textos legais posteriores, que prevêem o reajuste de preço, como o Decreto federal n.º 309, de 6-12-61, para os contratos de obras e serviços da União, ou por fôrça de julgados, que vêm reconhecendo a cláusula *rebus sic stantibus* nos contratos, mas tanto nos firmados pela Administração Pública como parte, como, outrossim, entre particulares. Portanto, no direito brasileiro se não admite possa a Administração Pública, nos contratos ajustados com os administrados, de obra pública ou de fornecimento, de empréstimo público ou de oferta de concurso, alterar unilateralmente, no interêsse coletivo, mediante *fait du prince* as suas cláusulas, senão nos têrmos dispostos expressamente no contrato ou em lei anterior, a cujos ditames o administrado aderiu ao manifestar a sua vontade, firmando o contrato.

Aliás, êsses contratos correspondem a contratos específicos regulados pelo Código Civil, como salientado.

Por outro lado, na concessão admite-se, no direito pátrio, o poder regulamentar da Administração Pública, quanto ao regime de execução de obra ou de prestação de serviço, porque êsse ato jurídico administrativo não corresponde a ato jurídico contratual. Absolutamente não configura o instituto

jurídico denominado contrato. Contrato é o ato jurídico a ela complementar, pertinente ao aspecto patrimonial da concessão, e insuscetível de modificação unilateral pela Administração Pública.

A confirmação do afirmado encontra-se nas palavras dos próprios adeptos dos contratos administrativos. HELY MEIRELLES, ao estudar as suas peculiaridades conclui: "Em todo contrato administrativo coexistem duas ordens de cláusulas: as contratuais pròpriamente ditas e as regulamentares do serviço. Aquelas são imutáveis, porque fixam os direitos do contratante quanto a Administração e estabelecem as condições financeiras para a execução do contrato; estas — as cláusulas de serviço — são móveis e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, segundo as exigências do interêsse coletivo". (cf. *Direito Administrativo Brasileiro,* Editôra Revista dos Tribunais Ltda., 1964, p. 230/231).

Se nesse pretendido contrato há duas ordens de cláusulas: contratuais pròpriamente ditas inalteráveis pelas partes, e regulamentares, alteráveis livremente pela Administração Pública, não será mais consentânea com a realidade das coisas e com os princípios jurídicos reconhecer-se que contrato existe tão-sòmente sôbre a equação econômico-financeira? E se só aí se encontra a relação contratual e nessa relação contratual o regime jurídico é exatamente igual ao dos contratos de direito privado, porque se negar êsse fato e se inventar essa criação cerebrina de contrato administrativo com peculiaridades próprias que inexistem? Não será mais prático proclamar-se que quando a Administração Pública contrata, no que diz respeito ao contrato pròpriamente dito, ela se sujeita ao direito privado, e que êsse instituto é estranho ao Direito Administrativo, ante o caráter autoritário dêste ramo jurídico?

Portanto, impõe-se a conclusão: inexiste o contrato de direito público, ou o contrato administrativo, com regime jurídico diferente do contrato de direito privado, ou de direito civil, quanto aos elementos que especificam a sua natureza.

Conseqüentemente, as cláusulas contratuais entre a Administração Pública e os particulares não podem ser alternadas livremente por uma das partes, salvo texto legal anterior que assim disponha como peculiar ao tipo do contrato, e nos seus estritos têrmos legais, ou acôrdo de vontade, previsto no próprio contrato, ou em documento preliminar e ao qual as partes aderiram.

Os contratos entre a Administração Pública e os particulares são equiparáveis aos contratos de direito privado. Correspondem aos contratos pertinentes à equação econômico-financeira das concessões de obras ou de serviços públicos, complementares a êsses atos administrativos, ou, aos considerados pelo Código Civil, embora possam reger-se, ademais, por regras jurídicas especiais, complementares, previstas por lei ou regulamento ou por cláusulas dispostas pela Administração Pública, no edital ou ofício de convocação dos interessados, em desenvolvimento aos textos legais e regulamentares, aos quais a outra parte adere, e passam a ser objeto do acôrdo de vontades.

Certo, a êsses contratos precedem ou sucedem atos administrativos unilaterais ou convencionais, mas que se não confundem com os contratos. Assim, ao contrato sôbre a equação econômico-financeira das concessões de obras ou de serviços públicos, precede o ato-união da concessão. Êste é o ato jurídico principal do qual o contrato sôbre a equação econômico-financeira é simplesmente adjeto. Com referência aos outros contratos antecedem os atos unilaterais preliminares à sua feitura ou sucedem outros, complementares. Destarte, pode tocar ao Legislativo fixar os têrmos gerais dos contratos ou autorizar o Executivo a efetivá-los. E a êste compete processar a escolha dos candidatos mediante tomada de preços ou concorrência, conforme o caso, e verificar as condições de idoneidade dos proponentes e as melhores ofertas, nos têrmos legais e regulamentares. Há ainda os atos jurídicos de registros do contrato e do contrôle de uma execução. Aliás, o mesmo ocorre com o próprio ato-união de concessão. Tais atos são, no entanto, distintos dos contratos ou do ato-união da concessão. E são essas matérias as cogitadas no Regulamento do Código de Contabilidade Pública da União, sôbre a estipulação, aprovação e execução dos contratos, retro referidas.