

## Do contrato de locação de serviço no direito público

Paulo Poppe de Figueiredo.

*Contrato — Exercício financeiro — Legitimidade dos contratos — Registro no Tribunal de Contas — Registro sob reserva — Art. 77 da Constituição — Estrangeiros — Função reconhecidamente especializada — Termo aditivo — Prorrogação — Rescisão — Procuração.*

**A** EVOLUÇÃO por que tem passado o conceito de contratado marca as incertezas e perplexidades do nosso direito administrativo.

Anteriormente à fase de sistematização, iniciada com a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, contratado praticamente era todo servidor público que exercia função transitória e que não era propriamente funcionário público, ocupante de cargo público, criado por lei.

O Decreto-lei n.º 18.088, de 27 de janeiro de 1928, declarava (artigo 7.º) que o ministro competente poderia nomear pessoas contratadas para exercer encargos do serviço público, como os realizados pelos mensalistas, diaristas e serventes. Além da imprecisão da terminologia, a confusão era evidente, com a deturpação radical do sentido técnico e jurídico do contratado.

Oito anos depois, o Decreto n.º 871, de 1 de junho de 1936, timbrava em denominar contratados servidores de modalidades mais diversas — os que executavam serviços de natureza transitória, os que desempenhavam cargos técnicos e os que se incumbiam de serviços permanentes ou não, mas sem cargos criados em lei especial.

Coube à Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, iniciar o movimento reestruturador dos nossos quadros administrativos, criando a profissionalização das carreiras, instituindo a hierarquia dos vencimentos e estabelecendo a nítida separação

entre funcionários e o outro grande grupo de servidores, denominado extranumerário.

E o contratado passou, doravante, com a precisão de linguagem técnica e jurídica que daí em diante começou a imperar, a ser apenas uma das modalidades dos extranumerários.

O Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, já o definia como o servidor admitido mediante a assinatura de contrato bilateral para o desempenho de função reconhecidamente especializada, para a qual não houvesse nos quadros do funcionalismo pessoa devidamente habilitada.

O conceito de contratado, do ponto de vista legal, não difere muito hoje da significação espousada pelo Decreto-lei n.º 240 de 1938, embora se note na concisão da linguagem um rigor mais coerente com a natureza típica desse servidor.

Com efeito, o Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943 (art. 16), o define assim:

“Contratado é o admitido, mediante contrato bilateral, para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e para a qual não haja servidor devidamente habilitado”.

*Contrato* — O estudo do contratado leva naturalmente ao capítulo da relação jurídica que vincula o servidor ao Estado. E' um estudo absorvente que tem dado oportunidade a teorias mais diversas — extremadas umas, avançadas outras, e algumas propondo soluções intermediárias e conciliatórias.

Prevalece no direito administrativo moderno a teoria estatutária; a natureza do vínculo que prende o servidor ao Estado não é do tipo civilista nem de qualquer ordem contratual mas de tipo estatutário, isto é, entre o Estado e o funcionário há um vínculo de sujeição.

Banida que seja a tese contratual, por serôdia, não há dúvida de que o Estado ainda realiza um verdadeiro ajuste ou encontro de vontades quando admite a modalidade de extranumerário que ora se estuda. Pelo menos, isto é indiscutível formalmente.

A condição jurídico-política do Governo ou administração quando contrata lhe concede uma supremacia e preponderância que retira muito do contrato o seu valor de ato livre.

O Estado, de comum, carecendo do servidor, dada sua especialização técnica reconhecida, apenas discute condições de salário e forma de trabalho, ficando as demais condições ao inteiro dispor da sua vontade soberana.

Seria forçar muito pretender desconhecer de que há realmente um verdadeiro contrato de direito público. Não se lhe ajustaria bem a definição de contrato de direito privado, de Clóvis Bevilacqua, que o conceitua dizendo que é ato jurídico por meio do qual os homens combinam seus interesses, constituindo, modificando ou solvendo algum vínculo jurídico.

Este o aspecto jurídico do extranumerário-contratado, porque, sob aspecto técnico, esta modalidade de servidor não executa na maioria das vezes serviço que corresponda à natureza específica da função. Contrata-se muitas vezes apenas para poder pagar salário mais elevado.

A tendência, no caso, é dar um caráter de permanência ao contratado; de comum, as renovações e termos aditivos sucessivos o transformam em verdadeiro mensalista, com a vantagem de obter altos salários amiúde majorados a critério exclusivo do diretor da repartição, sem as restrições e limites impostos pelos padrões legais que existem para os próprios funcionários.

*Exercício financeiro* — Prevalece a regra de que o prazo do contrato, cujas despesas correm à conta de créditos orçamentários, não pode exceder o período financeiro ou da execução do orçamento.

Há exceções permitidas em lei por meio das quais certos tipos de contratos podem vigorar por prazos que excedam o exercício financeiro. Está neste caso o contrato de locação de serviço de direito público, assim chamado porque uma das partes, o Estado, o obriga a ser regido pelas nor-

mas do Direito Administrativo, ramo do Direito Público interno.

Locação, segundo Hermes Lima, é o contrato pelo qual uma das partes se compromete a fornecer à outra, mediante certa retribuição, e por determinado tempo ou o uso e gozo de coisa infungível ou a prestação de serviço economicamente apreciável, ou a execução de um trabalho especificado.

Há duas espécies de locação — de coisa e de serviço. A locação de serviço na esfera privada se regula pelo Código Civil mas, segundo a tendência da civilização industrial moderna, passou a constituir matéria do Direito Social Trabalhista.

A locação de serviço do Direito Administrativo difere consideravelmente da sua congênere pela razão fundamental de que o Estado é um dos contratantes.

De regra, como foi explicado, o prazo do acôrdo coincide com o exercício financeiro. A Lei n.º 4.632, de 6 de janeiro de 1923, previu exceções dentre as quais incluiu a de locação de serviços, conforme se infere do item V do seu art. 46, *verbis*:

Art. 46. E' o Poder Executivo autorizado:

.....

VI — A realizar contratos além do exercício, por tempo, porém, não excedente de três anos, quando versarem sobre construção, aquisição de material de guerra, força e luz de estabelecimentos militares, aluguéis de casa e campos de internada e locações de serviço”.

Donde se vê que, consoante o texto citado, o prazo do contrato de locação de serviço público pode exceder o exercício financeiro e atingir até 3 anos. Comumente, o prazo do contrato coincide com o exercício financeiro e, quando ocorre aquela hipótese, uma das cláusulas dispõe expressamente que a despesa, nos exercícios vindouros, correrá à conta da dotação destinada a êsse fim.

*Legalidade dos contratos* — Em face do que preceitua o art. 77, § 1.º, da Constituição:

“Os contraos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”.

surgiram duas correntes a advogar teses opostas. Uma era de parecer que a expressão constante da-

quele parágrafo constitucional "só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas" revogava implicitamente o art. 22, § 3.º, do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, conforme a redação dada pelo Decreto-lei n.º 5.688, de 22 de junho de 1943, que dizia:

"O contrato admitido a registro considera-se perfeito na data em que foi lavrado, iniciando-se sua execução no dia por êle fixado",

revogava para efeito de só permitir a validade e a própria execução do contrato a partir do registro no Tribunal de Contas; assim, o registro prévio para a exigibilidade do contrato que determinaria a atual Constituição, restabelecendo o sistema da Constituição de 1934, importaria permitir o pagamento do salário a partir da data em que aquela condição suspensiva fôsse satisfeita.

A outra corrente, que parece irá prevalecer, considera também que a Constituição vigente tornou o registro indispensável à conclusão dos contratos mas distingue a aprovação e o registro, que são condições suspensivas, do conteúdo do contrato, que diz respeito à "natureza das estipulações acordadas pelas partes contratantes". Dêste modo, como se depreende do voto vencedor do Ministro Oliveira Viana (in "Revista de Direito Administrativo", vol. VII, janeiro-março — 1947, págs. 229-233),

"não há, na exigência constitucional e legal do registro como condição do seu acabamento e da sua validade, nenhuma vedação que impeça do Estado convencionar uma cláusula que imponha a retroação dos efeitos do contrato, ou em que se assegure ao funcionário o direito do pagamento dos serviços prestados anteriormente à data do registro".

Vale dizer, em termos mais explícitos, o texto constitucional exige registro prévio para efeito de acabamento e liquidez do contrato mas não veda que a sua vigência retroaja à data anterior ao registro. O que não se pode mais fazer, sob responsabilidade legal de quem o autorizar, é o pagamento do salário antes do registro. Aquêlê pagamento será feito posteriormente, abrangendo, se fôr o caso, o período anterior, isto é, a partir da data em que foi lavrado o contrato, de conformidade com o art. 222, § 3.º, do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943, o qual, sob a redação que lhe deu o Decreto-lei n.º 5.688 de 1943, se harmonizaria perfeitamente com o art. 77, § 2.º, da Carta Magna vigente.

*Registro no Tribunal de Contas* — "A exigência do registro, — expressou o Ministro Oliveira Viana no voto vencedor já citado — para que seja o contrato considerado perfeito e acabado, como determina a disposição constitucional, significa apenas que os interessados não poderão, sem êste registro e fundados apenas no contrato, reclamar a sua execução, nem perante a administração, nem perante os tribunais judiciários. E' o registro que dá validade ao contrato, isto é, que o constitui em título legítimo para a reclamação administrativa ou judiciária. Um contrato não registrado não terá êste valor, nem para o ingresso no contencioso administrativo, nem no contencioso judiciário. Esta é a verdadeira inteligência a ser dada ao preceito constitucional do art. 72, § 2.º, que só regula a exigibilidade dos contratos administrativos".

Esta citação abalizada ressalta a importância do registro para o contrato de direito público. O registro, segundo o Decreto n.º 15.770, de 1 de novembro de 1922, consiste na inscrição do ato em livro próprio, com a especificação da sua natureza, da autoridade que o expediu ou subscreveu, da importância do mesmo, do crédito orçamentário adicional ou especial, a que deve ser computado ou em que precise ser classificado, e da data da inscrição.

O registro pode ser simples ou sob protesto, prévio ou *a posteriori*.

Simple quando a inscrição se faz sem que haja sido objeto de impugnação a legalidade do ato a registrar.

Sob protesto quando, depois de recusada pelo Tribunal de Contas a inscrição do ato, por falta de requisitos legais, o Presidente da República ordena por despacho que o mesmo seja executado,

Prévio ou *a priori* quando se realiza antes da execução do ato proposto ao exame do Tribunal de Contas.

*A posteriori* quando o registro tem lugar depois do ato consumado.

Os prazos para registro se contam do seguinte modo:

— dentro de 20 dias contados a partir da sua assinatura, o contrato será publicado

no *Diário Oficial* ou no órgão que inserir os atos do Governo;

- dentro de 20 dias contados a partir da publicação, o contrato deverá ser enviado ao Tribunal de Contas para registro;
- dentro de 15 dias úteis contados a partir da data de entrada no Tribunal de Contas, o contrato será registrado, salvo se ocorrer interrupção do prazo em consequência de diligência; hoje o prazo é de 10 dias, *ex-vi* do art. 22 do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943.

Haver-se-á o contrato como registrado para todos os efeitos se o Tribunal de Contas não deliberar dentro do prazo de 10 dias úteis.

Estas considerações sobre datas e períodos precisos para efeito de registro demonstram que os prazos se vencem em época predeterminada, requerendo cuidado e atenção para que não se incida em erro ou equívoco com consequência às vezes irremediáveis.

A recusa do registro dá direito à autoridade que aprovou o contrato a pedir reconsideração do ato denegatório, dispondo para isto de 15 dias úteis contados a partir da comunicação da decisão do Tribunal de Contas. Este, a seu turno, conta com igual prazo para conhecer ou não do pedido interposto. Assim, antes de se lançar mão do último recurso, que seria o registro sob reserva, a lei permite que a autoridade provoque novo julgamento a fim de melhor esclarecer.

*Registro sob reserva* — A propósito diz o § 3.º do art. 77 da Constituição:

“Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso “*ex-officio*” para o Congresso Nacional”.

Os contratos, ajustes ou acordos cujo registro o Tribunal de Contas nega, sob argumento de ilegalidade, depois de mantida a decisão negativa, ou vencido o prazo do pedido de reconsideração poderão ser registrados sob reserva na forma do preceito constitucional transcrito. Quando a recusa se fundamentar na falta de saldo no crédito ou na imputação de crédito impróprio, a decisão

do Tribunal é definitiva porque o próprio mandamento constitucional não admite recurso considerando a recusa do registro nessas condições como de caráter proibitivo e inapelável.

A legislação vigente determina que, recorrendo a autoridade para o Presidente da República da decisão do Tribunal de Contas em manter a recusa do registro, e sob pretexto de bem público ou interesse da administração, o Chefe do Poder Executivo poderá mandar executar o contrato impugnado.

Quando tal ocorre, o Tribunal de Contas registrará o contrato sob reserva, e dará conhecimento do ato ao Congresso Nacional dentro de 15 dias, contados do ato, se o Congresso estiver funcionando, ou contados do início da próxima sessão legislativa, em hipótese contrária.

Em face do que dispõe o § 1.º do art. 77 da Constituição, o Tribunal de Contas parece que se inclina no sentido de admitir que deixou de subsistir o registro sob reserva com relação aos contratos. Com efeito (vide “*Revista do Serviço Público*”, vol. VIII, abril e junho de 1947, página 225-227), o voto do Ministro relator sobre o assunto discorria da seguinte maneira:

“A Constituição de 18 de setembro de 1946 prescreve no art 77, § 1.º:

“Nos contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”.

Reproduziu-se, aí, o que determinava a Constituição de 16 de julho de 1934, relativamente ao registro no Tribunal de Contas dos contratos celebrados pela União, tornando-o obrigatório, no artigo 101:

“Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente a receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo”.

Se “a recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”, nenhum outro órgão poderá ordená-la.

Deixou assim de subsistir, quanto aos contratos, o registro sob reserva criado pelo Decreto Legislativo número 2.511, de 20 de dezembro de 1911 (art. 5.º, última parte), e ao qual se refere o Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938 (art. 29)”.

*Estrangeiro* — A única maneira que há para que o estrangeiro possa colaborar com o Governo, exercendo função pública, é o contrato bilateral.

Como se trata de obrigações reciprocamente assinadas e previstas em cláusulas previamente admitidas e aceitas, o contrato não trará ao Governador maiores responsabilidades que as incluídas no acordo de vontades. Portanto, o Governador, admitindo o estrangeiro por esta forma, discute e conhece até onde pode transigir.

O processo do contratado estrangeiro deve obedecer os mesmos trâmites do contrato brasileiro; apenas a lei prevê duas alterações de pequena monta. Quando a repartição juntar os documentos para instrução do processo e dirigir a proposta ao Ministro, por intermédio da Divisão do Pessoal, não é necessária a apresentação para o estrangeiro não residente no Brasil de fôlha corrida, ou atestado de boa conduta, firmado por dois funcionários, e de prova de quitação com o serviço militar.

Residindo no Brasil, o estrangeiro, que quiser firmar contrato com alguma repartição, deverá apresentar todos os documentos exigidos aos brasileiros, com exceção apenas da prova de quitação com o serviço militar.

*Função reconhecidamente especializada* — A definição legal do contrato de locação de serviço para a administração pública federal (art. 16 do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943) preceitua de modo expresso que o mesmo tem função reconhecidamente especializada e para a qual não haja nos quadros e tabelas servidor devidamente habilitado.

Medida de caráter excepcional, e consubstanciada em instrumento próprio de natureza bilateral, não seria admissível a tendência que se vinha verificando de o Governador contratar pessoas sem os títulos e as credenciais de um verdadeiro técnico, assinando contrato para funções, às vezes, concorrentes ou semelhantes às implicitamente atribuídas a séries funcionais ou carreiras.

A Circular n.º 6-46, de 4 de abril de 1946, acentuou a gravidade da ocorrência e determinou que o contrato só se admitia para o exercício de funções técnicas e quando absolutamente necessárias ao serviço. No mesmo sentido é o teor do texto do art. 23 do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943 quando veda admissão de contratado para função correspondente à série funcional.

*Processamento do contrato* — Os trâmites do processo de admissão do contratado passam por fases complexas, interferindo o Ministro, o Presidente da República, o D.A.S.P. e o Tribunal de Contas para que se chegue à fase final. Vejamos-los em linhas gerais:

#### I — Repartição:

— proporá ao Ministro de Estado, por intermédio da Divisão ou Serviço de Pessoal respectivo, o contrato, juntando os documentos:

- a) prova de capacidade para a função;
- b) fôlha corrida ou atestado de boa conduta (firmado por dois funcionários);
- c) prova de quitação com o serviço militar;
- d) atestado de vacina;
- e) minuta do contrato;

#### II — Divisão do Pessoal:

— examinará a documentação e emitirá parecer sobre a proposta, enviando-a ao Ministro;

#### III — Ministro de Estado:

— homologará ou não a proposta da repartição, tendo em vista a opinião da D. P.;

#### IV — Divisão do Pessoal:

— aprovada a proposta, envia-la-á ao D. A. S. P., com os documentos seguintes:

- a) prova de capacidade técnica para a função;
- b) minuta de contrato;

— o encaminhamento da proposta poderá ser feito de acordo com o seguinte modelo:

“Encaminhamento ao D.A.S.P., para os efeitos do artigo 19 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, a seguinte proposta de admissão de contratado:

Nome .....  
 Função .....  
 Órgão de serviço .....

Salário .....  
 Período de trabalho .....  
 Prazo de vigência .....  
 Vantagem ..... (art. 24, D.L. 5.175-43)

2. Estão anexados ao processo, a fls. .... a prova de capacidade para a função e respectiva minuta de contrato, devidamente preenchida.

.....(localidade)....., em ..... de ..... de 194...

.....(assinatura do Diretor da D.P.).....”

#### V — D. A. S. P.:

- examinará a proposta e a submeterá, com parecer ao Presidente da República;

#### VI — Presidente da República:

- aprovará ou não a proposta, de acôrdo com o parecer do D.A.S.P.;

#### VII — Divisão do Pessoal:

- aprovada a proposta, providenciará, de início, a publicação de um resumo no *Diário Oficial*, com a indicação da data da aprovação do Presidente da República e das condições essenciais;

- lavratura do contrato em livro próprio, de acôrdo com a minuta, sem ratura, todos os nomes por extenso, inclusive números, contendo obrigatoriamente para a sua perfeita validade jurídica os seguintes dados:

- a) condições de locação;
- b) período de trabalho;
- c) salário;
- d) início do exercício;
- e) término da validade;

- remessa do contrato ao Tribunal de Contas para registro, vinte dias após a publicação;

- exame médico do contratado antes do exercício;

- abertura de assentamento e da ficha financeira;

#### VIII — Tribunal de Contas:

- apreciará a legalidade do contrato (art. 77, item III, da Constituição), até 10 dias após o recebimento; o exame da legalidade não irá até o reexame da documentação anexa, já apreciada pela Divisão do Pessoal (art. 22, § 2.º, do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.688, de 22 de julho de 1943);
- em sessão, o Tribunal registrará ou negará o registro do contrato, para os efeitos do disposto no § 1.º do art. 77 da Constituição;
- publicará no *Diário Oficial* o registro ou a recusa;
- oficiará à repartição, dando ciência do ocorrido.

Portanto, a admissão do contratado se faz por meio de assinatura de um acôrdo de vontade com o Estado, lavrado em livro próprio e sujeito a apreciação do Tribunal de Contas para sua perfectibilidade. Apenas há um tipo de contrato cuja natureza excepcional o livra dos rigores do controle de legalidade do Tribunal de Contas — é o contrato que interessar à segurança pública ou à defesa do país, o qual não será publicado nem será registrado naquele Tribunal (§ 4.º do art. 22 do Decreto-lei n.º 5.175 de 1943, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.688, de 22 de julho de 1943).

*Térmo aditivo* — O contratado não tem melhoria de salário, nem goza de certas prerrogativas funcionais que cercam o extranumerário-mensalista, como sejam transferência, readmissão, reversão etc.

E' preceito legal que as cláusulas contratuais firmadas se reputam inalteráveis pela vontade unilateral de uma das partes. E' sempre possível, porém, alterar qualquer cláusula, mediante o assentimento mútuo por meio de termo aditivo.

O termo aditivo significa uma alteração de parte do contrato, continuando as não alteradas na forma primitiva: o contrato passará a vigorar, a partir da lavratura do termo, com as modificações introduzidas.

O processo para lavratura do termo aditivo segue os mesmos trâmites da admissão do contra-

tado; entretanto, no encaminhamento da proposta que faz a Divisão do Pessoal da minuta do termo aditivo ao D. A. S. P., deve ser colocado também o salário anterior ao lado do proposto, se esta fôr a alteração discutida, ou o novo período de trabalho ao lado do antigo, se esta fôr a cláusula a ser modificada. A publicação do termo aditivo é resumida e consta, de regra, dos dados essenciais.

**Prorrogação** — A prorrogação ou renovação de contrato obedece aos princípios jurídicos do contrato inicial e é lavrado com forma idêntica. O contrato primitivo é prorrogado, respeitando-se as condições essenciais. O período se dilata por efeito do término ou vencimento do prazo anterior. Às vêzes, insere-se ainda majoração do salário.

As prorrogações sucessivas dos contratos, constantemente alterados por meio de termos aditivos, concorreram de maneira geral para adular o sentido jurídico dêsse instrumento público, transformando o contratado em servidor de função permanente, com evidente desconhecimento da natureza jurídica que o vincula ao Estado.

A tendência hoje é não contratar; há casos excepcionais em que, realmente, se justifica o ingresso no serviço público de pessoas com conhecimentos sobejamente especializados, técnicos e profissionais. A deturpação dos contratos, completamente injustificados muitas vêzes, obrigou ao Govêrno a cercá-los de cuidados especiais.

**Rescisão** — A rescisão resolve o contrato existente; é indispensável um termo próprio para firmar o acôrdo das partes no sentido de darem por findo, mediante manifestação expressa da vontade, a situação jurídica que os vinculava.

E' de praxe ser lavrado contrato com a cláusula que dispõe sobre a possibilidade da rescisão e esta deve ser acordada na forma por que a predetermina aquela cláusula.

No serviço público, a rescisão, na prática, é unilateral e decorre da manifestação expressa apenas da administração. A rescisão deve ser precedida de despacho do diretor da repartição nesse sentido. Convém esclarecer que a rescisão ocorre.

O contrato que vence o período para o qual foi acordado não precisa ser rescindido por que a dissolução do vínculo decorre naturalmente da própria execução de uma das condições essenciais.

A rescisão se faz pelo rompimento do acôrdo antes do vencimento do prazo respectivo e deve constar de termo escrito com forma peculiar e lavrado em livro próprio na repartição.

A rescisão deve ser publicada resumidamente no *Diário Oficial*, e anotada no Tribunal de Contas.

**Procuração** — O Código Civil brasileiro, artigo 1.288, define o mandato:

“Opera-se o mandato, quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato”.

A procuração é, pois, o documento escrito por meio do qual o outorgante (mandante) expressa de modo iniludível a sua vontade de que alguém (mandatário, procurador), em seu nome, exercite determinados atos.

Ora, no contrato bilateral — que se define como aquêle em que há obrigações recíprocas para ambas as partes — qualquer das partes pode ser representada por outra pessoa, mediante mandato.

O mandato tem na procuração escrita o instrumento hábil que manifeste a vontade do mandante de se substituir pelo mandatário no exercício de certos atos quando há razões que impossibilitem o próprio mandante de comparecer pessoalmente.

A lavratura do termo de contrato no serviço público pode ser feita por procuração desde que, no termo respectivo, conste explicitamente que uma das partes contratantes será representada pelo mandatário, na forma do instrumento apresentado no ato e devidamente legalizado.

Contudo, em face do que determina o item IX do art. 226, do Estatuto dos Funcionários, de que é proibido ao funcionário constituir-se procurador de partes ou servir de intermediário perante qualquer repartição pública, exceto quando se tratar de interesse de parente até o segundo grau, lícito é concluir que o servidor público (funcionário e extranumerário), a não ser no caso da exceção consignada, não pode assinar contrato em nome de outra pessoa.

A procuração para a lavratura do contrato bilateral, nos termos do art. 16 do Decreto-lei número 5.175 de 1943, poderá ser redigido de acôrdo com o instrumento do mandato em que figurem expressos poderes especiais.