

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL
MODALIDADE EAD**

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – UMA ANÁLISE
PRINCIPIOLÓGICA DAS CLÁUSULAS
EXORBITANTES E SUAS LIMITAÇÕES**

MONOGRAFIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Natália Macedo Gaida

Santa Maria, RS, Brasil

2013

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES E SUAS LIMITAÇÕES

Natália Macedo Gaida

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciências Administrativas, como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública Municipal**

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes

Santa Maria, RS, Brasil

2013

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Pós-Graduação

**CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – UMA ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA
DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES E SUAS LIMITAÇÕES**

elaborada por
Natália Macedo Gaida

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA

Luis Felipe Dias Lopes, Dr.
(Presidente/Orientador)

Pedro Einstein dos Santos Anceles, Dr. (UFSM)
(membro efetivo)

Adayr da Silva Ilha, Dr. (UFSM)
(membro efetivo)

Santa Maria, 05 de janeiro de 2013

RESUMO

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal
Modalidade EAD

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES E SUAS LIMITAÇÕES

AUTORA: Natália Macedo Gaida
ORIENTADOR: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes
Data e local da defesa: Santa Maria, 05 de janeiro, de 2013

A administração pública tem como objetivo a consecução do interesse público. Para tal, necessita muitas vezes contratar bens e serviços nos quais não é autossuficiente. Quando essa contratação se dá entre a administração pública e entes privados, há uma série de princípios constitucionais e legais que regem todo o procedimento, desde a escolha do futuro contratado até a extinção do contrato. A licitação é uma forma de contratação bastante burocrática e engessada, mas necessária para evitar desvios, obtendo a melhor proposta possível. Após tal processo, a administração assina o chamado contrato administrativo. Nesse contrato, há muitas diferenças em relação aos contratos pactuados na iniciativa privada entre pessoas físicas ou jurídicas privadas. Uma das diferenças são as chamadas cláusulas exorbitantes, que trazem uma série de prerrogativas à Administração pública. A Administração é o contratante com maior poder, podendo tomar diversas providências que não são autorizadas ao ente contratante privado. Através do método bibliográfico, realizou-se um estudo, para investigar se existe uma forma ideal de sopesar princípios, que resulte num resultado justo para o contratado, e benéfico para toda a coletividade, que é indiretamente a sua contratante. Concluiu-se que há diversas previsões legais e instrumentos principiológicos à disposição do gestor público que, corretamente utilizados, levam à consecução do interesse público de forma equilibrada.

Palavras-chave: Administração Pública; Licitações; Contratos; Cláusulas Exorbitantes.

ABSTRACT

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal
Modalidade EAD

ADMINISTRATIVE CONTRACTS – A PRINCIPLED ANALYSIS OF THE EXORBITANTE CLAUSES AND THEIR LIMITATIONS

Author: Natália Macedo Gaida
Advisor: Prof. Dr. Luis Felipe Dias Lopes
Date and place: Santa Maria, 05th january, 2013.

The government aims at the realization of the public interest. For such, needs often hire property and services that is not self-sufficient. When this contract is between the government and private entities, there are a number of constitutional and legal principles that govern the entire procedure, from choosing the future contracted until the termination of the contract. The bid is a form of contracting quite bureaucratic and inflexible, but necessary to prevent fraud, obtaining the best possible proposal. After this process, the administration signed the so-called administrative contract. In this contract, there are many differences in relation to contracts agreed in private enterprise between private individuals or corporations. One of the differences are called exorbitant clauses, which bring a range of powers to the State administration. The State administration is the contractor with greater power, which may take various action which are not authorized to the private contractor. Through bibliographic method, carried out a study to investigate whether there is an ideal way to weigh principles, which result in a fair outcome for the contractor, and beneficial to the whole community, which is indirectly the contractor. It was concluded that there are several legal provisions and principles as instruments available to the public manager that properly used, lead to the achievement of the public interest in a balanced way.

Keywords: State Administration; Bids; Contracts; Exorbitant clauses.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Problema de pesquisa.....	9
1.2 Objetivos.....	10
1.2.1 Objetivo geral.....	10
1.2.2 Objetivos específicos	10
2 AS ESPECIFICIDADES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	12
2.1 Princípios da administração pública	12
2.1.1 Princípios constitucionais	12
2.1.2 Princípios infraconstitucionais	14
2.1.3 Princípios implícitos do regime jurídico-administrativo	15
2.2 Licitações e contratos administrativos	17
2.3 Cláusulas contratuais exorbitantes	19
3 METODOLOGIA	23
4 DISCUSSÃO	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS.....	31

1 INTRODUÇÃO

No campo dos contratos há uma série de classificações. No presente trabalho é relevante a divisão entre contratos privados e contratos públicos. Estes últimos são doutrinariamente nominados “contratos administrativos”.

A grande particularidade dos contratos no âmbito do Poder Público é que, entre a Administração Pública e os particulares que vendem bens ou prestam serviços, há uma relação que busca adquirir bens ou serviços em benefício da coletividade, para atendimento de interesse público. Em suma, num contrato administrativo o contratante (Poder público) não objetiva meramente o lucro, como é de praxe nas relações privadas, em regra não existe lucro, mas sim benefícios sociais como resultado final da contratação.

Para obter bons resultados para uma coletividade o administrador público enfrenta desafios diários, principalmente por duas razões: Em primeiro lugar, porque possui recursos bastante limitados. Em segundo lugar, porque a decisão sobre a forma de alocação desses escassos recursos é extremamente complexa, pois envolve uma série de limitações legais, morais, e procedimentais.

A aplicação dos recursos públicos é realizada através de contratos administrativos na grande maioria das vezes, precedidos de um processo licitatório. O processo licitatório objetiva contratar com o melhor custo-benefício, de forma imparcial em relação ao outro contratante, sem subjetividades que seriam imorais e regidas por interesses egoísticos do gestor público responsável pelo processo licitatório.

Antes, durante e na extinção dos contratos administrativos há uma série de cláusulas que são, por assim dizer, diferenciadas em relação a um contrato entre entes do direito privado: são as chamadas cláusulas exorbitantes. Essas cláusulas trazem ao Estado mais poderes, para corresponder às necessidades públicas, que também são superiores às privadas.

O problema deste grande poder é que ele também tem que ser limitado, pois todo poder deve ter como contrapartida um dever, uma responsabilidade. O agir estatal não pode ocorrer de tal forma a inviabilizar a atividade econômica da empresa prestadora do serviço ou fornecedora de bens. Não pode levar à falência,

eliminar a concorrência, entre outros aspectos. Encontrar o equilíbrio entre essas duas faces da questão é que é uma interessante discussão, a qual se analisará neste trabalho.

Objetiva-se desenvolver técnicas hermenêuticas de análise do ponto de equilíbrio na aplicação das chamadas cláusulas exorbitantes, indo a fundo na questão, com a aplicação dos princípios constitucionais e administrativos que regem o assunto. A legislação deve ser utilizada sempre como uma boa ferramenta, e o melhor para o Estado deve ser determinado de acordo com o que é melhor para a coletividade, a economia e a sociedade brasileira.

O gestor público, além de se guiar pelos princípios básicos da administração pública, como a Legalidade e a Moralidade, não pode se esquecer do princípio da Eficiência. Por Eficiência se entende executar suas atividades laborais da melhor forma para o interesse público, e não apenas seguindo uma legalidade estrita.

Além de executar as atividades administrativas de acordo com as imposições da lei, o administrador deve se esforçar para que o arcabouço legal aplicável a cada caso seja interpretado e aplicado da forma mais eficiente.

O presente tema será desenvolvido em cinco capítulos. Neste primeiro capítulo introdutório, estão expostos o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, justificativa e a descrição da estrutura do trabalho. No segundo capítulo são desenvolvidos os principais tópicos relacionais ao estudo, entre eles os princípios administrativos, licitações e contratos administrativos. No Capítulo 3, está definida a metodologia de pesquisa a ser utilizada. No Capítulo 4, apresentam-se as discussões do estudo. Por fim, no Capítulo 5, apresentam-se as considerações finais.

1.1 Problema de pesquisa

Estabelecer limites na área das ciências humanas e sociais é sempre uma dura tarefa. Isso porque, diferentemente das ciências exatas, nas quais há fórmulas que levam a um resultado exato e, portanto correto, nas humanas e sociais há um alto grau de subjetivismo e de adequação a uma série de variáveis que muitíssimas vezes não dependem de regras predefinidas, não podendo ser previstas ou

mensuradas com facilidade.

Esse é o caso do tema em estudo, ou seja, da aplicação das cláusulas exorbitantes. Apesar de muito úteis na busca por um bem social maior, tais cláusulas apresentam riscos, por caracterizarem um grande poder nas mãos do gestor público.

É indubitável que as cláusulas exorbitantes são uma importante ferramenta da qual a administração pública dispõe, para evitar que haja desvios no caminho que leva à consecução dos interesses da coletividade.

A administração pública deve respeitar uma série de princípios de direito administrativo e constitucional, pois o poder de contratar de forma diferenciada não pode ser ilimitado, sob pena de riscos à atividade econômica no país. A arbitrariedade não condiz com a ordem constitucional e normativa brasileira, e nem mesmo com o Estado democrático em que vivemos.

Estabelecer esses limites na aplicação concreta, diária, é um grande desafio para o administrador público, que precisa equilibrar uma série de interesses.

Indaga-se se existe uma fórmula absoluta para a aplicação das cláusulas exorbitantes, ou se há alguma técnica satisfatória de ponderação de princípios. Trata-se de um problema de ação, e também do campo dos estudos científicos.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Estudar os métodos que a Administração Pública Municipal pode seguir para que os contratos administrativos tragam benefícios para toda a sociedade, ou seja, que o contrato administrativo seja adequado para a boa gestão da máquina pública ao mesmo tempo que dá condições justas para o exercício da atividade econômica do fornecedor de bens/serviços contratado.

1.2.2 Objetivos específicos

- Verificar quais são e como se aplicam os princípios regentes da Administração pública aplicáveis aos contratos administrativos e às suas cláusulas

exorbitantes;

- Fazer uma análise detalhada das vantagens e desvantagens que a Administração teria ao aplicar tais cláusulas de acordo com os referidos princípios;
- Estudar soluções possíveis para os conflitos mais comuns entre contratante e contratado nesse cenário específico.

2 AS ESPECIFICIDADES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O presente capítulo objetiva estudar o tema inicialmente a partir de uma visão mais ampla, buscando a raiz comum a todos os atos administrativos (e não apenas dos atos negociais/contratuais), passando por uma análise mais específica do tipo contratual em que as cláusulas exorbitantes estão inseridas, para, por fim, estudá-las de forma específica.

É inevitável iniciar pela análise dos princípios da Administração Pública, pois traduz-se neles a própria natureza do Estado. São balizas que devem estar sempre presentes na análise de qualquer questão relacionada a interesse públicos.

2.1 Princípios da administração pública

2.1.1 Princípios constitucionais

Na Constituição Federal há 5 princípios básicos regentes da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A Legalidade determina que "... a atividade administrativa só pode ser exercida em conformidade absoluta com a lei..." (CUNHA JUNIOR, 2004, p.38). Na área privada pode-se fazer tudo aquilo que não está proibido por lei, enquanto que na área pública somente pode ser feito aquilo que está autorizado ou permitido em lei. Todo agir estatal deve estar em conformidade com uma autorização anterior.

A impessoalidade é a diretriz que garante um agir imparcial do administrador público, "... de sorte que a administração não pode atuar de forma a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que, é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento..." (CUNHA JUNIOR, 2004, p.38). O administrador público age em nome do Poder Público, e não em seu nome próprio.

A Moralidade é um princípio que agrega as qualidades da ética, honestidade, retidão, probidade, boa-fé e lealdade ao ato administrativo. Importante destacar que não se confunde com a legalidade, por uma simples razão: um ato poderá ser legal (formalmente, objetivamente correto) e ao mesmo tempo subjetivamente incorreto (na sua razão ou finalidade é imoral). Cunha Júnior (2004, p. 39), refere que a atividade da administração pública “ainda que desempenhada conforme as prescrições legais, não se justifica quando motivada por razões outras que não encontram garantia no interesse público.” A transparência do ato administrativo é imprescindível para que a coletividade possa exercer uma fiscalização sobre a finalidade pretendida pelas ações do gestor público.

A Publicidade é o que se chama de transparência, é a exigência de que todos os atos da Administração Pública sejam de conhecimento geral. É a forma escolhida pela constituição federal para atingir mais facilmente o objetivo de fazer com que o administrador não só preste contas, como também que essa informação chegue à coletividade (MELLO, 2008, p. 114). Apenas em algumas específicas situações é que um ato administrativo pode ser realizado de forma sigilosa, como no caso de questões ligadas à segurança nacional, exceção essa que tem base constitucional, no artigo 5º, inciso XXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A título de esclarecimento, insta destacar a recente Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como “Lei de acesso à informação”, e que veio para regulamentar o inciso supracitado, bem como promover alterações legislativas correlacionadas com esse princípio. Segundo seu artigo 5º, “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Houve ampla divulgação na imprensa a respeito desse diploma legal. Ainda que de forma mais explícita essa lei esteja ligada ao princípio da publicidade, também é instrumento de consecução dos princípios da eficiência e moralidade, pois permite uma maior fiscalização dos atos administrativos, o que desencoraja a gestão

negligente ou que intente o locupletamento ilícito.

A Eficiência é o princípio mais ligado à nova gestão da máquina pública, a chamada administração gerencial. Isso porque se caracteriza como a exigência de que a atividade administrativa seja conduzida com “rapidez, perfeição e rendimento” (GASPARINI, 2002, p. 19). A administração pública é semelhante a uma grande e complexa empresa, que possui objetivos a serem realizados a partir da conjugação de uma série de recursos humanos e patrimoniais. De forma simples e acessível a doutrina conceitua este princípio:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e pode também ser considerado em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também como o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função ou atividade administrativa. CUNHA JUNIOR (2004, p. 41)

A Constituição Federal é o grande pilar de sustentação do Estado democrático de direito vigente no Brasil. Toda legislação, regulamento, ou simples ato administrativo, deve respeitar as previsões constitucionais, podendo ser complementares, mas nunca contrários à Constituição. Os mandamentos genéricos trazidos pela constituição precisam obrigatoriamente ser respeitados pela administração pública na sua atuação cotidiana, sob pena de invalidação dos atos praticados em desconformidade e punição civil, penal e/ou administrativa dos agentes responsáveis.

2.1.2 Princípios infraconstitucionais

Há também os princípios previstos na legislação infraconstitucional (Lei nº 9.784 de 1999), que apesar de serem direcionados especificamente ao processo administrativo, são reconhecidos pelos doutrinadores como aplicáveis à gestão administrativa em geral, tanto federal quanto estadual (MEIRELLES, 2001, p. 81; MELLO, 2008, p. 108).

Nesse rol podem ser destacados os princípios seguintes: razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e motivação.

Convém destacar neste trabalho os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação.

A razoabilidade é conceituada pela Lei nº 9.784 de 1999, conforme o dispositivo legal que a seguir se transcreve de forma grifada: “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções **em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público**” (art. 2º, inciso VI). A proporcionalidade em sua aplicação aos atos administrativos é conceituada como “perquirir se as restrições decorrentes do ato são compensadas pelos benefícios que ele proporciona”.

A motivação exige que a cada ato que edita, a administração aponte as razões que a levaram a isso, deve indicar os pressupostos de fato e de direito que justificaram a edição do ato. Somente através da observância desse princípio/requisito é que é possível realizar um controle, uma fiscalização da atuação do administrador público e da aplicação que ele realiza da verba pública.

Os autores citam ainda os princípios da finalidade, devido processo legal, controle judicial dos atos administrativos, responsabilidade do Estado por atos administrativos, e boa administração (MELLO, 2008, p. 106). Destaca-se aqui principalmente o da finalidade.

A Administração Pública possui uma única finalidade: realizar o interesse público. Quando um ato administrativo é realizado com finalidade diversa da pública, como interesse egoístico ou econômico do agente público responsável, ainda que revestido dos outros requisitos formais a ele exigíveis, é um ato ilegal. Como resume muito bem Cunha Júnior (2004, p. 42) “... estaríamos diante de um desvio de finalidade ou desvio de poder”, e esse tipo de desvio causaria a anulação do ato pelo próprio poder executivo, que emana a grande maioria dos atos administrativos, ou pelo poder judiciário.

2.1.3 Princípios implícitos do regime jurídico-administrativo

Além dos Princípios supracitados, o regime jurídico-administrativo no Brasil é regido por dois “super” princípios: Supremacia do interesse público sobre o particular ; e Indisponibilidade do interesse público. São princípios administrativos implícitos,

ou seja, que decorrem na própria natureza de nosso Estado. É o embasamento mais fundamental de todo o sistema da Administração Pública, ao mesmo tempo são motivo e finalidade da existência do Poder Público.

A supremacia do interesse público sobre o particular traduz-se de forma simples na lição de Mello (2008, p. 99) “... os sujeitos da Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade”, e não o interesse particular do próprio agente estatal. Esse princípio pode ser intimamente relacionado à natureza democrática do estado brasileiro, no qual prevalece a vontade da maioria, sendo o Poder Público o ente responsável por fazer valer essa vontade. Para melhor esclarecer a questão, o doutrinador Alexandrino (2009, p. 190) nos traz fórmula simples para aplicação do princípio: “... existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição, ou dela decorrentes”.

Disso decorre a indisponibilidade do interesse público, princípio segundo o qual “a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu” (MEIRELLES, 2001, p.95), pois o titular do interesse público é o Estado, e não o administrador público, que somente poderá renunciar a interesses do Estado se houver lei incluindo uma exceção à regra.

Convém destacar aqui a inter-relação deste com o já citado Princípio da Legalidade, o que Alexandrino (2009, p. 193) faz com maestria:

...o princípio da indisponibilidade do interesse público tem, no direito administrativo, estreita relação com o princípio da legalidade, não sendo raro o uso dessas expressões como se fossem sinônimas. Com efeito, justamente pelo fato de não ser a titular da coisa pública, de não ter disposição sobre a coisa pública, toda atuação da Administração deve atender ao estabelecido na lei, único instrumento hábil a determinar o que seja de interesse público. Afinal, a lei é a manifestação legítima daquele a quem pertence a coisa pública: o povo. O administrador não pode agir contrariamente ou além da lei, pretendendo impor o seu conceito pessoal de interesse público, sob pena de inquirar seus atos de desvio de finalidade.

A Administração Pública é mera gestora de bens e interesses alheios, assim como o gestor de uma empresa privada. Deve administrar visando sempre os interesses dos administrados, assim como um administrador da área privada trabalha em prol dos interesses dos proprietários/acionistas da empresa.

2.2 Licitações e contratos administrativos

O processo licitatório é regido basicamente pela Lei nº 8.666 de 1993 e Lei nº 10.520 de 2002, as quais trazem importantes previsões e conceitos. Destacam-se na primeira os artigos infra colacionados:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

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.

Na segunda, destaca-se sua epígrafe, também colacionada infra:

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Na lição de Meirelles (2001, p. 200), entre dois particulares, há diversos princípios, que são normas básicas a reger os contratos privados. Presume-se que os contratantes estão em igualdade de condições, há grande liberdade no que tange à margem de lucro e à própria escolha de com quem se deseja contratar.

Quando se trata da Administração Pública, há muitas diferenças. O administrador público não pode privilegiar um fornecedor em detrimento de outro por

simples preferência pessoal. As únicas razões nas quais pode se basear para dispensar um fornecedor envolvem o interesse público e devem estar previstas na legislação (ALEXANDRINO, 2009, p. 492).

No campo das políticas públicas, a contratação pela via da licitação faz parte da etapa de implementação, que é aquele momento do ato administrativo em que o cidadão vê as políticas públicas sendo postas em prática.

Licitação é o procedimento que proporciona uma disputa em condições equânimes de concorrência, ao fim da qual será selecionada de forma objetiva a proposta que representará o melhor custo-benefício para a administração pública (BARROS, 2002, p.1).

Conforme Alexandrino (2009, p. 563) e Cunha Júnior (2004, p. 406) Uma licitação possui em regra 6 fases: Edital, habilitação, classificação, julgamento, homologação e adjudicação. Na fase de edital, é publicizada a procura da Administração Pública por determinado bem ou serviço. Na habilitação, os concorrentes entregam suas propostas de negócio e seus documentos demonstrativos da regularidade e capacidade técnica da empresa. Na classificação as propostas são classificadas da melhor para a pior. No julgamento, é escolhida a melhor proposta, de forma objetiva. Na fase da homologação é analisada a regularidade do procedimento realizado, para que se possa passar para a última etapa da licitação, que vem com a adjudicação.

A fase da adjudicação é aquela em que se atribui ao vencedor o objeto da licitação. É como se fosse a entrega de um “certificado” de vencedor ao licitante. Após tal fase, é possível firmar o contrato administrativo entre o vencedor e a administração.

O contrato administrativo é um procedimento posterior à licitação, e que possui uma série de regras e princípios próprios. Os contratos administrativos são regidos predominantemente por normas de direito público, e de forma subsidiária por normas de direito privado. A diferença mais gritante entre a contratação realizada entre particulares, e entre particular e a administração pública é a existência das chamadas cláusulas exorbitantes, objeto deste trabalho. Para Meirelles (2001, p.203) São as principais “peculiaridades do contrato administrativo”.

2.3 Cláusulas contratuais exorbitantes

As cláusulas exorbitantes são condições contratuais diferenciadas, prerrogativas da administração, que não existem na relação contratual comum entre indivíduos na área privada, ou seja, exorbitam, extrapolam o regramento ordinário, geral, básico.

O que na área privada corresponderia a um privilégio, uma desigualdade, uma injustiça, na área pública é apenas um instrumento de consecução dos interesses da coletividade.

As cláusulas exorbitantes são prerrogativas da administração pública que incidem nas fases de formação, execução e extinção dos contratos.

Meirelles (2001, p. 202) a chamava de “cláusulas exorbitantes do Direito comum”, ou seja, são cláusulas que extrapolam as prescrições do direito comum, do direito civil, mais especificamente do direito contratual comum, aplicável às relações privadas. Não seriam admitidas numa contratação de direito privado, seriam inválidas.

Existem formas implícitas e explícitas de cláusula exorbitante.

São exemplos de cláusulas exorbitantes presentes na Lei de licitações (Lei 8.666 de 1993) em seu art. 58: modificação unilateral, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de sanções, ocupação temporária.

No artigo 56 da referida lei encontra-se ainda a possibilidade de exigência de garantia pela administração, e, no art. 78, inciso XV a prerrogativa de exceção do contrato não cumprido.

A modificação unilateral, também chamada de alteração unilateral, é um poder da administração pública que pode ser exercido com a finalidade de adequar a execução do contrato a uma alteração do interesse público ocorrida após a pactuação, e que deve obviamente respeitar alguns limites. Sua disciplina é dada pela Lei nº 8.666 de 1993.

A alteração de que fala a regra encontra naturais limites e somente se justifica quando se cuida de mudança excepcional, justificada tecnicamente para atender às finalidades de interesse público, ou acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto do contrato.

Em outras palavras, a faculdade de alteração unilateral que se confere à administração, independentemente do concurso da vontade do contratado,

se esgota nas duas hipóteses definidas pela própria lei (ALCOFORADO, 1998, p. 297)

Com efeito, somente nos casos de modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou supressão quantitativa do objeto será ilícito que a Administração, unilateralmente, altere o contrato.

Segundo Alcoforado (1998, p. 298) “toda e qualquer alteração que se promova, unilateralmente, à margem das hipóteses legais constituir-se-á em exercício arbitrário do poder administrativo, reclamando imediata correção”.

A rescisão unilateral do contrato administrativo é motivada por algumas causas restritivamente previstas por lei. Entre as causas ensejadoras da rescisão, destacam-se as seguintes, enumeradas no artigo 78 da Lei nº 8.666 de 1993: o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento e a subcontratação total ou parcial do seu objeto, não admitidas no edital e no contrato (esta viola claramente o princípio constitucional da Impessoalidade).

A rescisão deverá ser sempre motivada, ou seja, não basta a existência do motivo, é preciso expor tal motivo no ato rescisório, por se tratar ação extremamente radical. Aqui fica clara a utilidade do princípio da Motivação, conceituado no item 2.1.2.

A fiscalização é essencial devido à natureza do contrato público, e deve ser executada de forma mais incisiva do que é rotineiramente realizada na iniciativa privada. Alcoforado (1998, p. 300) exemplifica que o Poder Público indicará um representante para realizar a fiscalização, sendo que, no caso de exigência de conhecimento técnico aprofundado, poderá até mesmo contratar profissional para reforçar tal fiscalização.

Como decorrência lógica do poder de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, o Poder Público tem o poder de aplicação de sanções. Diferentemente dos particulares, a administração possui o “Poder disciplinar”, que lhe permite aplicar sanções ao contratante faltoso. É uma das facetas de outro poder, o “Poder de polícia”, que no âmbito administrativo é o que embasa por exemplo as sanções que os representantes dos órgãos de vigilância sanitária

aplicam. É uma forma de sanção, autoexecutável, que independe do aval ou autorização do Poder Judiciário ou de utilização exclusiva de força policial.

Em decorrência da inexecução parcial ou total do contrato administrativo, poderá a Administração, sempre respeitada a ampla defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: advertência, multa, suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar e, por último, declaração de inidoneidade (ALCOFORADO, 1998, p. 302).

Ocupação temporária é uma prerrogativa que busca atender principalmente o princípio da continuidade do serviço público. Os serviços públicos possuem a peculiaridade de em sua maioria caracterizarem atividades essenciais, como na área da saúde, saneamento, fornecimento de energia elétrica, entre outros. No caso de uma rescisão contratual unilateral, para evitar a interrupção na prestação do serviço, a administração pública poderá ocupar temporariamente recursos “materiais e humanos do contratado necessários para continuar, direta ou indiretamente, a execução do contrato” (ALEXANDRINO, 2009, p. 503). A administração assume a execução do contrato, já que o contratado não conseguiu desincumbir satisfatoriamente a atividade.

A exigência de garantia é prerrogativa que afeta o contratante de forma branda. A Administração pode exigir garantia do contratado, mas este poderá escolher entre as seguintes opções discriminadas nos incisos do artigo 56, § 1º: caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, ou fiança bancária. Além disso, o valor da garantia não é de livre escolha do Administrador, os percentuais estão determinados na Lei de licitações (Lei nº 8.666 de 1993).

A exceção de contrato não cumprido, encontrada na doutrina muitas vezes pelo brocardo latino *exceptio non adimpleti contractus* (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 438) é mais uma cláusula exorbitante do direito comum da qual a Administração dispõe. Na disciplina dos contratos privados, na maioria dos casos, quando um contratante não cumpre sua parte do acordo, o contratado pode eximir-se de prestar a contraprestação (MELLO, 2008, p. 619). Já nos contratos administrativos isso não ocorre. Ou seja, a peculiaridade dessa cláusula exorbitante é que ela é negativa. É uma inexistência de cláusula nos contratos administrativos. Em razão da natureza especial dos bens e serviços contratados pela administração pública, que são necessários, essenciais para os administrados, o contratado pela administração não

pode optar de imediato por não cumprir a contraprestação a ele cabível, ainda que haja inadimplemento da Administração Pública. Nossa legislação permite que apenas após 90 ou 120 dias (a depender do caso específico) ocorra a suspensão do cumprimento contratado.

A partir da observação dos exemplos específicos supra mencionados nota-se que as cláusulas exorbitantes são simples adaptações. São adaptações previstas por lei para que a administração pública possa utilizar um instituto do direito civil (o contrato) dentro das limitações e objetivos do direito público, pois este rege todo o agir estatal.

Essas observações foram realizadas de acordo com uma metodologia de pesquisa, que será detalhada no próximo capítulo.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa terá características tanto de pesquisa Pura (também chamada de Básica ou Teórica), quanto de pesquisa Aplicada (também chamada de Empírica). Predominantemente será uma pesquisa Pura, pois desenvolverá o conhecimento na área pesquisada, buscando entender e explicar os fenômenos analisados. A abordagem de uma pesquisa Aplicada, permite que os conhecimentos por ela gerados não sejam utilizados apenas para o avanço da ciência, mas fiquem também disponíveis para aplicação prática, apesar de não envolver pesquisas de campo ou entrevistas de pessoas. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 106)

Quanto à forma de abordagem será uma pesquisa do tipo Qualitativa, pois analisará dados subjetivos e não estatísticos. Quanto aos objetivos classifica-se como pesquisa exploratória, pois envolverá levantamento bibliográfico na busca de maiores conhecimentos teóricos e científicos sobre o problema. Também envolve a técnica de pesquisa Explicativa, buscando causa e efeito tanto do problema sob análise quanto das consequências de possíveis soluções. (GIL, 2002, p. 90 e 131)

Quanto aos procedimentos técnicos trata-se de pesquisa de Fontes Secundárias, do tipo Bibliográfica, pois se desenvolverá a partir de livros, artigos, e outras publicações semelhantes. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 222)

Ainda, de acordo com a classificação realizada por Lakatos & Marconi (2003), a presente pesquisa se rege pelo método hipotético-dedutivo, ou seja, parte de um problema, ao qual é oferecida uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro e, tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a novos problemas, de forma simplificada.

... se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos, acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 106).

Todas essas técnicas são formas de organizar o estudo, aptas a levar a um resultado satisfatório. Foram escolhidas dentre muitas outras, por serem as que melhor se adequam à área a que pertence o tema.

4 DISCUSSÃO

Pode-se notar que é grande o número de “moldes” nos quais a atuação do gestor público deve estar enquadrada concomitantemente. Justamente por serem tantas é que se torna tão difícil aplicá-las na rotina administrativa, em que há tantas demandas a serem atendidas com tão pouco tempo e recursos disponíveis.

Apesar disso, é visível também que a análise principiológica, mesmo antes de adentrar em dispositivos de lei e procedimentos específicos, já consegue dar norte à atuação do administrador, mostrando-se como um importante fator na busca por uma equilibrada aplicação das cláusulas exorbitantes.

Alexandrino (2009, p. 189), explicita a questão de forma clara e concisa:

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Os princípios que regem a contratação pela administração pública são ferramentas, que se bem utilizadas pelo gestor público levam a melhores resultados. A atuação pautada pelo respeito aos princípios protetivos do interesse público e da democracia impede desvios prejudiciais ao Estado e ao cidadão.

Para Meirelles (2001, p. 208), o contrato administrativo deve ser interpretado a partir da premissa básica de que é regido pelas normas de direito público. Apenas após esgotadas as tentativas de interpretação por tais normas é que se passaria a analisá-los pelos princípios da Teoria Geral dos Contratos e pelo Direito Privado.

Os contratos em sentido lato, mesmo na sua essência de instituto do direito privado, devem obediência ao princípio da Função social do contrato. Ou seja, mesmo no direito civil, em que é tutelada a autonomia da vontade e a liberdade contratual, há limites para as pactuações entre indivíduos.

Rizzardo (2011, p. 19) menciona que sem a liberdade contratual e a persecução pelo lucro “o comércio não desenvolveria e não existiria motivação para o progresso”. Mas o autor também destaca o surgimento do princípio da função social do contrato, com o Código de Defesa do Consumidor (em 1990): “Veio

introduzida a função social do contrato, que leva a prevalecer o interesse público sobre o privado, a impor o proveito coletivo em detrimento do meramente individual, (...)”.

É do equilíbrio entre essas duas visões que se chega a uma solução apta a atender o interesse privado sem desrespeito aos direitos privados, pois como já destacado anteriormente, a atividade privada, a economia do país deve ser preservada, por ter um grande valor social.

É importante destacar aqui que nenhum princípio ou direito é absoluto. A técnica de ponderação de princípios, que analisa em cada caso concreto qual princípio constitucional/administrativo tem maior valor é extremamente útil no cotidiano administrativo.

Nessa técnica, em primeiro lugar, enumera-se de acordo com a situação problema quais os princípios e interesses estão em conflito. Em segundo lugar, se estabelece quais seriam as consequências da prevalência de um ou de outro princípio/interesse. Após, analisa-se qual dos interesses é mais valioso naquele caso em concreto, naquele momento, naquele local, para aqueles envolvidos. Pondera-se qual princípio deve prevalecer, e em que extensão, para que o conflito seja solucionado da forma mais adequada não só aos interessados, mas para a coletividade em geral. O outro interesse, aquele que foi eleito como menos relevante no caso, também deve ser respeitado, bem como buscadas formas alternativas de preservá-lo.

Para exemplificar a questão, pode-se trazer à baila a questão das desapropriações. Há o interesse privado, o direito constitucional à propriedade, o princípio da legalidade. Por outro lado, há o interesse público, o direito ao trabalho e moradia, a função social da propriedade, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Em uma ponderação de interesses e princípios, o Poder Público determina a desapropriação, mas procede à indenização do proprietário. Apesar do conflito, houve consecução da finalidade pública, do bem coletivo, ainda que de forma diferente para cada interessado.

No caso específico das cláusulas exorbitantes, há soluções adequadas para questões conflitantes já explicitadas, de acordo com o que se propôs analisar no presente trabalho. Essas soluções serão detidamente analisadas a seguir.

Na rescisão contratual interessante solução para a aplicação do poder de rescisão unilateral pela Administração é a solução amigável, que deve ser buscada antes da aplicação da rescisão unilateral do contrato. Essa alternativa possui previsão legal, respeitando, portanto o princípio da legalidade. Além disso, não desrespeita o princípio da indisponibilidade do interesse público, pois o administrador não estará abdicando, renunciando interesses públicos, e sim buscando uma forma de concretizar o interesse público que ao mesmo tempo atenta ao interesse privado. A solução amigável é mais complexa, pois há que se equacionar uma série de interesses com valores diversos, e deve ser cada vez mais inserida em nosso sistema de gestão pública.

O artigo 79 da Lei nº 8.666 de 1993 traz importante exigência em seu parágrafo primeiro, que faz com que seja cumprida a exigência da publicidade dos atos administrativos, bem como da motivação: “§ 1º A rescisão administrativa ou amigável deverá ser precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente”. Já o art. 80, em seu parágrafo primeiro, refere expressamente que a medida de rescisão amigável “fica a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta”.

Esse é um caso em que a legislação confere expressamente ao administrador público uma grande parcela de liberdade para gerir a coisa pública da forma que a seu critério considerar mais adequada. Apesar de representar um risco, pode representar um grande avanço, a depender do agente que utilizará essa prerrogativa.

Nem sempre a legislação é tão favorável ao gestor público. A atividade administrativa é muito dinâmica, enquanto que o agir do Poder Público é totalmente balizado por leis editadas há várias décadas. É preciso utilizar a legislação já existente com sabedoria.

No entanto, quando os instrumentos legais existentes são insuficientes é preciso buscar sua alteração, para melhor se adequar às necessidades públicas. Para isso, a contribuição da sociedade, através de reivindicações, de conhecimento das questões existentes, da capacitação dos próprios gestores públicos é imprescindível.

Outro bom exemplo, mas que também depende da presença de bons

administradores públicos é a gradação de penalidades ao contratado. O art. 87 da Lei nº 8.666 de 1993 traz como sanções: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública.

A aplicação de sanções deve ser realizada com observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, e segurança jurídica. O benefício educativo e/ou financeiro obtido a partir de uma multa deve ser superior ao prejuízo para a segurança jurídica. Do contrário, a contratação com o Poder Público não seria atrativa, e reduzir-se-ia também a concorrência entre empresas numa licitação. Além da proporcionalidade, é obrigatório o respeito aos princípios da ampla defesa e contraditório, para que a empresa apresente sua defesa acerca das violações contratuais ocorridas. Para Mello (2008, p. 630), é preciso observar o Princípio da Legalidade da seguinte forma:

Temos por certo que tanto a suspensão do direito de contratar quanto a declaração de inidoneidade, como já o dissemos no capítulo anterior (n. 83), só podem ser aplicadas no caso dos atos tipificados na lei como crimes, pois não admitiria seu cabimento em outras hipóteses sem que exista prévia descrição legal de outros casos de seu cabimento.

A ponderação de princípios tem consequência direta em outra cláusula exorbitante: a da exceção do contrato não cumprido. Mais especificamente, no prazo que a lei exige que o contratado permaneça fornecendo bem/serviço ainda que a Administração Pública esteja em inadimplência. Em situações normais o prazo que o contratado deve suportar sem direito à rescisão contratual é de 90 a 120 dias. Já nos casos de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna, ou guerra (CUNHA JÚNIOR, 2004, p. 438) inexistente prazo, devendo o contratado permanecer cumprindo sua obrigação contratual mesmo que haja inadimplemento estatal. Fica clara aqui a aplicação da técnica de ponderação de princípios, e por fim a prevalência do interesse público sobre o privado, da necessidade social sobre o interesse econômico.

De todo o exposto, pode-se concluir que as cláusulas exorbitantes respeitam os princípios constitucionais e infraconstitucionais atinentes à Administração Pública, pois, corretamente utilizadas, de acordo com a ética e moralidade públicas, bem

como respeitando a liberdade e a sustentabilidade da atividade econômica, são um instrumento adequado à consecução do interesse público.

Para evitar abusos a partir dessas prerrogativas do Poder Público, é preciso que haja constante fiscalização, controle interno e externo, realizado pelo próprio poder executivo, pelos órgãos oficiais de controle externo (Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícia Civil, Poder Legislativo), e pelo cidadão em geral.

Todas essas importantes discussões trazidas à baila pela presente pesquisa resultaram em uma profunda reflexão, que tem como consequência principal as conclusões que o próximo capítulo detalha.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as leituras realizadas na presente pesquisa várias soluções puderam ser encontradas. O administrador público deve se pautar sempre pelos princípios básicos da Administração Pública, que buscam preservar e realizar sempre o interesse público, o interesse da coletividade. Além disso, deve buscar o conhecimento e a utilização na rotina administrativa de instrumentos legais que tornam os atos administrativos públicos mais eficientes para o fim a que se destinam.

A riqueza de instrumentos à disposição do gestor público é imensa e diversificada, e deve ser manejada com doses equilibradas de cautela e ousadia. Como resultado da pesquisa e levantamento bibliográfico realizado, conclui-se que há sim alternativas que permitem ao administrador público uma gestão pública mais adequada, não livre de amarras, mas utilizando-se de brechas legais e de atuação através de princípios para que, saindo de sua zona de conforto, chegue a melhores resultados para a sociedade em geral. Os benefícios não se limitam aos usuários dos serviços públicos, mas são mais visíveis nesse campo.

Como limitações enfrentadas durante a pesquisa destacam-se os dispositivos de lei que regem a questão das cláusulas exorbitantes, e que muitas vezes retiram do administrador a real liberdade de agir. Há poucas escolhas “legais” para seus atos.

É impossível não criticar a falta de formação técnica dos legisladores e gestores públicos brasileiros, que muitas vezes não têm um mínimo conhecimento técnico nas áreas jurídica e administrativa. Os atos por eles editados têm consequências em todos os setores da sociedade. Se realizados de forma deficiente, trazem sérios problemas sociais.

O assunto estudado possui muitíssimas outras nuances ora não abordadas, ou abordadas de forma superficial, para evitar desvio do assunto principal, e para evitar extensão do trabalho que seria inadequada para este tipo de monografia acadêmica.

No entanto, é possível deixar aqui a semente de uma sugestão, pensando no futuro. Os legisladores e os administradores públicos brasileiros têm como uma

opção de caminho na busca de conhecimento acerca do tratamento da questão abordada o “direito comparado”. Isto é, analisar como a questão é abordada em outros países, pois dessa forma podem trazer sugestões de alteração legal, aplicação da lei, entre outras reflexões importantes. As experiências positivas existentes em outras nações podem encurtar em muito o longo caminho que ainda há de ser percorrido para encontrar a talvez utópica forma ideal de realização das contratações realizadas pelo Poder Público.

Essa análise poderia ser realizada desde o âmbito restrito dos países componentes do Mercosul, até o contexto mundial.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Luis Carlos. **Licitação e contrato administrativo**: comentários à Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BARROS, Felipe Luiz Machado. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3175>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 18 set.2012.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**: regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 20 out.2012.

_____. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 25 nov.2012.

_____. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 20 out.2012.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 01 dez. 2012.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Direito administrativo**. Salvador: JusPODIVM, 2004.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

RIZZARDO, Arnaldo. **Contratos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

SANTOS, Carla Inês Costa dos; BRASIL, Eliete Mari Doncato. **Elaboração de trabalhos técnico-científicos**. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006.