

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

ARIANNE BRITO CAL ATHIAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Fernando De Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-830-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Belém - Pará, entre os dias 13 a 15 de novembro de 2019, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará - CESUPA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Amazônia do século XXI. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 15 (quinze) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade; Constitucionalização do Direito Administrativo e Meio Ambiente.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise referente à lei 8.429/92 e as sanções aplicadas por atos de improbidade administrativa: a (im) prescritibilidade nas ações de ressarcimento por ato doloso de improbidade (Lucas Carvalho Américo e Francys Gomes Freitas); 2) O Consequencialismo e o Direito Administrativo Sancionador: aportes sobre as considerações práticas das decisões administrativas em atividades empresariais (Giovani da Silva Corralo e Tatiana Mezzomo Casteli); 3) Alcance e limites da revisão judicial das decisões proferidas em processo administrativo disciplina (Roselaine Andrade Tavares); 4) Corrupção na empresa: burocracia e utilidade dos programas de integridade (Thalita Almeida); 5) O custo da improbidade administrativa e a

efetividade das condenações: a perspectiva do Rio Grande do Norte (Rebeka Souto Brandão Pereira e Bruno Lacerda Bezerra Fernandes); 6) O potencial dano à imagem causado por ação civil pública fundada em ato de improbidade administrativa no Brasil (Cleber Sanfelici Otero e Adriano Calos Ravaioli); 7) O princípio do promotor natural e o controle da discricionariedade administrativa (Adelson Barbosa Damasceno) e 8) Teorias dissuasórias ou retributivas? análise dos fundamentos da aplicação de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Eric Botelho Mafra e Maria Tereza Fonseca Dias).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e o enfrentamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade, foram apresentados os trabalhos 1) A Administração Pública na contemporaneidade: uma inflexão necessária (Camile Melo Nunes e Arianne Brito Cal Athias); 2) A modernização nas contratações públicas - uma análise sobre flexibilização das cláusulas exorbitantes em benefício da segurança jurídica (Thiago Alves Feio e Ana Amélia Barros Miranda); 3) Desburocratização: impactos na informatização e celeridade do serviço público (Ivone Rosana Fedel e Calos Cesar Sousa Cintra) e 4) Registros centralizados e racionalidade regulatória na administração pública brasileira multinível (estadual federal e municipal) (Anna Carolina Silveira Verde Silva e Fernanda Granja Cavalcante da Costa), todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças e limites aos avanços da modernização e o tecnicismo na Administração Pública. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se cada vez mais da automação e do meio digital na prestação do serviço público. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Constitucionalização do Direito Administrativo e meio ambiente, com um conjunto de 3 (três) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) Constitucionalização do Direito Administrativo e o devido processo legal: a democratização das decisões administrativas que envolvam interesses dos administrados (Cesar Augusto Luiz Leonardo e João Victor Nardo Andressa); 2) O devido processo administrativo do licenciamento ambiental (Pedro Agão Seabra Filter e Sérgio Augusto da Costa Gillet) e 3) Responsabilidade administrativa por dano ambiental (Tamara Cristiane Geiser). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as

construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Arianne Brito Cal Athias - UNAMA

Edith Maria Barbosa Ramos – UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A MODERNIZAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - UMA ANÁLISE SOBRE FLEXIBILIZAÇÃO DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES EM BENEFÍCIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.

MODERNIZATION IN PUBLIC CONTRACTING - AN ANALYSIS ON FLEXIBILIZATION OF EXORBITING CLAUSES FOR BENEFIT OF LEGAL SECURITY.

Thiago Alves Feio ¹
Ana Amelia Barros Miranda ²

Resumo

O princípio da supremacia do interesse sobre o direito privado permite à Administração Pública relativizar certos direitos individuais na busca de satisfazer o interesse público. O trabalho questiona em que medida a flexibilização da cláusula exorbitante, implementada pelo artigo 135, §2º, inciso IV do PL 1292/95, viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ou atende uma modernização necessária? O objetivo será o de analisar se a proposta de relativização da cláusula exorbitante viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica e o método foi hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Contratações públicas, Cláusulas exorbitantes, Flexibilização, Segurança jurídica, Interesse público

Abstract/Resumen/Résumé

The principle of the supremacy of interest over private law allows the Public Administration to relativize certain individual rights in the pursuit of satisfying the public interest. The paper asks to what extent the relaxation of the exorbitant clause, implemented by PL 1292/95, violates the principle of supremacy of the public interest over the private or meets a necessary modernization? The objective will be to analyze if the proposal of relativization of the exorbitant clause violates the principle of supremacy of the public interest over the private one. The methodology adopted was the literature review and the method was hypothetical-deductive.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public procurement, Exorbitant clauses, Flexibility, Legal security, Public interest

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo CESUPA. Professor de Graduação em Direito do CESUPA. Site: www.thiagofeio.com

² Mestre em Direito pela UNAMA. Professora de Graduação em Direito do CESUPA. E-mail: ana.amelia@mirandaecastro.adv.br

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, diversas são as críticas a forma com que a Administração faz uso de suas prerrogativas para justificar situações que poderiam tranquilamente ser enquadradas como abusivas, caso fossem exercidas em relações privadas.

A existência dessas prerrogativas se fundamenta no princípio da supremacia do interesse sobre o direito privado, que permite à Administração Pública relativizar certos direitos individuais na busca de satisfazer o interesse de toda a coletividade. Entretanto, existem diversas dificuldades na utilização desse princípio, como a indefinição do conceito de interesse público, o abuso da utilização desse princípio para justificar diversos abusos e a dificuldade em estabelecer um limite no uso dessas prerrogativas.

Parece pertinente um debate acadêmico para questionar a continuidade desse sistema administrativo com traços absolutistas e propor uma atualização para um sistema com maior racionalidade.

A pergunta norteadora da pesquisa se apresenta da seguinte forma: Em que medida a flexibilização da cláusula exorbitante, implementada pelo artigo 135, §2º, inciso IV do PL 1292/95, viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ou atende uma modernização necessária?

O objetivo do trabalho será o de analisar se a proposta de relativização da cláusula exorbitante, trazida pelo Projeto de Lei 1292 de 1995, que reduz de 90 dias para 2 meses o tempo que o particular deve suportar o inadimplemento da Administração Pública, viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ou atende uma modernização necessária.

A pesquisa desenvolvida possui caráter teórico, adotando por metodologia a revisão bibliográfica, que compreende a utilização de livros, artigos e pesquisas, nacionais e estrangeiros. O método empregado foi hipotético-dedutivo, empreendendo uma pesquisa exploratória da doutrina especializada.

Para solidificar os conceitos a serem utilizados neste trabalho, é necessário no primeiro tópico explorar o conceito de princípios e apresentar as dificuldades inerentes ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

No segundo tópico será abordada uma decorrência desse princípio, as cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, sua importância e seu papel dentro das relações do Estado com os particulares.

Em um terceiro tópico será abordada a possibilidade utilização pelo particular da exceção do contrato não cumprido em face da contumaz inadimplência da Administração Pública confrontada com a alegação do princípio da Supremacia.

No quarto e último tópico será analisada a proposta de mudança sugerida no Projeto de Lei 1292 de 1995 para modernizar o sistema licitatório e contratual brasileiro, em especial do artigo 135, §2º, inciso IV que propõe a redução na intensidade de uma cláusula exorbitante, de 90 dias para 2 meses do tempo que o particular deve suportar o inadimplemento da Administração Pública, visando concluir se essa ação viola o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ou atende uma modernização necessária sob o manto da Razoabilidade.

2 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

Os princípios do Direito Administrativo são importantes pilares para a atuação da Administração Pública no Brasil. O presente tópico possui o intuito de apresentar a evolução de um desses princípios, denominado de supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Em especial, esse princípio detém extrema relevância no sistema, sendo chamado de supra princípio ou pedra de toque do Direito Administrativo, junto com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Portanto, esse princípio especial será abordado inicialmente para possibilitar a exposição posterior de uma de suas decorrências, as cláusulas exorbitantes.

2.1 PRINCÍPIOS

Em caráter geral, os princípios são utilizados no ordenamento jurídico para trazer um aspecto valorativo, se diferenciando das regras que traduzem um viés de aplicação do que está positivado. Para tanto, os princípios possuem uma característica marcante em sua utilização, o chamado caráter aberto ou conceito indeterminado.

Segundo Alexy, os princípios são valores da sociedade positivados de forma abstrata para possibilitar sua utilização no ordenamento jurídico sem invalidar outras regras e sem estabelecer um conceito fechado. Esse instituto permite que o ordenamento esteja sempre sendo atualizado de acordo com o contexto social e, também, que possam ser aplicados através de níveis de otimização (ALEXY, 2008, p. 90–99).

A sistemática de natureza aberta não estabelece um conteúdo claro e definitivo sobre os princípios, somente um núcleo mínimo que deve ser respeitado. Tal característica possibilita ao utilizador definir, conforme suas convicções, qual deve ser o conteúdo aplicado na situação, se adaptando as mudanças da sociedade, seja no âmbito do Legislativo, do Executivo, ou mesmo no Judiciário.

Porém, diversos autores entendem que mesmo com esse sentido mínimo, ocorrem inúmeras distorções no sentido básico desses princípios, especialmente para adequar a conveniências econômicas e políticas, ou mesmo para privilegiar valores pessoais, que não necessariamente correspondem aos da sociedade ou atendem ao interesse público. Nesse sentido, o significado é manipulado de tal forma que rompe a correspondência entre o texto e o sentido (BERCOVICI, 2004, p. 11).

Essa situação se desenvolve em termos constitucionais e legislativos, assim como também nas diversas áreas do direito brasileiro. Assim, deslocando o foco para o ramo que pertinente para esse estudo, o Direito Administrativo, não faltam autores que seguem o mesmo raciocínio acerca dos princípios aplicáveis a esse campo.

Segundo Carlos Ari Sunfeld, não há como extrair um sentido mínimo de um texto que possui conteúdo indeterminado, visto que esse caráter geral possibilita uma ampla interpretação do utilizador. Por esse viés, conteúdo não está no princípio que regula a situação, mas sim nos valores de quem o utiliza, na percepção de seu interprete. Poderíamos pensar que as interpretações vão consolidando conforme o princípio é utilizado pela sociedade, porém, a dinâmica de mudança dos valores e o surgimento de novos conceitos indeterminados a todo o instante inviabiliza a solidificação dos entendimentos (SUNDFELD, 2014, p. 206–212).

Um ponto relevante se mostra na forma como os princípios são adotados para, em tese, possibilitar a pluralidade de ideias, pois não fecha as portas as diversas interpretações e valores possíveis. Essa possibilidade é desejável em uma sociedade, principalmente em uma tão heterogênea quanto a brasileira. No entanto, essa característica abre margem também para aqueles que pretendem utilizar de forma obscura a legislação, burlando seus preceitos sob o

argumento de estar implementando os valores sociais. Para evitar essa situação, é preciso impor parâmetros para a utilização errônea do instituto, como a vasta fundamentação dos motivos que levaram aquele utilizador àquela interpretação específica, que convença a sociedade. O intuito é evitar que certos princípios se tornem verdades absolutas e vazias, que a simples pronúncia da palavra, por si só, sirva como argumento incontestável capaz de convencer qualquer indivíduo (SUNDFELD, 2014, p. 213–227).

Essa visão crítica se adequa perfeitamente aos diversos princípios postos como basilares para a Administração Pública, visto que conceitos como Moralidade, Eficiência, Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado, se apresentam como vagos e ao mesmo tempo absolutos. São vagos por não possuírem um conceito determinado, ou pelo menos palpável, e são absolutos por contar com uma força intransponível quando evocados para justificar uma conduta da Administração, especialmente no que diz respeito ao último princípio citado.

2.2 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado se apresenta como uma das bases do Direito Administrativo, tanto que é denominado por alguns autores como *supra* princípio ou pedra de toque, sendo de suma importância para a atuação administrativa e largamente utilizado para justificar diversas atitudes, decisões e prerrogativas da Administração Pública.

Segundo Di Pietro, a supremacia do interesse público sobre o privado se fundamentou em uma ideia autoritarista de que o Estado se encontra em uma posição de superioridade hierárquica em relação aos cidadãos. Esse pensamento reconhece que a atuação administrativa deve conter diversos privilégios possibilitar a busca do interesse público, ou seja, devem ser relativizados diversos interesses individuais para que o Estado possa atuar, independentemente de demonstrar a necessidade dessa relativização. No entanto, algumas críticas são necessárias, como: a excessiva indeterminação do conceito de interesse público; a ideia de que o interesse público deve ser considerado supremo somente no caso concreto, através de uma ponderação em relação ao interesse particular em conflito, e não antecipadamente em todos os casos e de forma absoluta (DI PIETRO, 2010, p. 92–97)

Para Binenbojm, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado se mostra como um expoente do “velho Direito Administrativo”, que se baseava na separação rígida de poderes e no dogma da verticalidade das relações entre o soberano e seus súditos, para justificar a diminuição da garantia dos cidadãos e a imposição da atuação incisiva e devastadora da Administração Pública na sociedade. Entretanto, há certas bases do Direito Administrativo que se encontram em grave crise no ordenamento jurídico atual, entre eles a intangibilidade do mérito administrativo, a legalidade como submissão total da atuação administrativa e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. (BINENBOJM, 2005, p. 117–126)

Tratando especificamente da supremacia do interesse público sobre o privado, esse princípio apresenta diversas dificuldades conceituais para sua implementação. A primeira dificuldade se refere a definição de interesse público, visto que muitos confundem interesse público com interesse da maioria ou interesse da Administração Pública. A segunda dificuldade diz respeito a perda de aceitação da sociedade que a definição desse fique à mercê da discricionariedade do administrador público, visto que os valores constitucionais passaram a ter importante influência na atuação administrativa, devendo ser levados em conta para a definição do que representa o interesse público. A terceira dificuldade possui enfoque no grau e intensidade de privilégios e prerrogativas que pode se valer em relação ao particular, visto o parâmetro para essa medição seria o interesse público, que se mostra indefinido. Essas dificuldades estremecem a já conflituosa relação entre Administração Pública e os particulares no Brasil, pois, tende a causar enormes distorções e divergências na aplicação desse princípio. (BINENBOJM, 2005, p. 127–135)

Diante desses problemas conceituais como princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, sua utilização na prática encontra grandes dificuldades e algumas relativizações devem ser feitas em sua implementação, principalmente no que diz respeito às suas prerrogativas. Não há mais como pensar na imposição a priori e absoluta desse princípio à sociedade sem considerar os direitos em conflito violados, bem como não se mostra possível admitir a utilização de privilégios e benefícios em prol da Administração Pública em graduação incisiva pelo simples fundamento nesse princípio.

A conclusão parcial, do presente tópico, demonstra que há uma séria dificuldade em lidar com princípios no direito brasileiro, por conta de seu caráter aberto que possibilita diversas conceituações e interpretações a partir de um mesmo princípio. Essa situação se agrava no caso do direito Administrativo, pois um de seus princípios basilares apresenta uma séria divergência

conceitual. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado implica em uma série de benefícios para a Administração Pública quando se relaciona com os particulares. Porém, o próprio conceito de interesse público e a sua dificuldade de identificar no caso concreto geram uma possibilidade de atuação quase divina da Administração Pública, visto que em qualquer conflito esse princípio é apresentado como uma carta coringa capaz de vencer qualquer disputa e justificar qualquer conduta Estatal.

No próximo tópico será abordado justamente a questão das prerrogativas da Administração Pública e em que grau essas podem ser impostas aos particulares com base na supremacia do interesse público sobre o privado.

3 CLÁUSULAS EXORBITANTES NA LICITAÇÃO

Para entender o sentido da utilização das cláusulas exorbitantes é necessário entender o contexto em que se inserem e o motivo pelo qual a Administração possui essas vantagens. Nesse tópico, haverá uma breve exposição dos contratos administrativos, meio no qual são utilizadas essas cláusulas. Posteriormente, será exposta a conceituação dessas cláusulas, em especial a que diz respeito ao período de inadimplemento da Administração que o particular deve suportar.

3.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os contratos administrativos são uma espécie do gênero contratos. Sua peculiaridade se funda no fato de que a Administração Pública ocupa um dos polos da relação. Por conta desse fator, o contrato em que a Administração participa possui uma série de características diferenciadas em relação aos contratos em geral.

Para Almeida, os contratos administrativos pertencem ao gênero contrato, se diferenciando do genérico por se sujeitar ao regime de direito público, ou seja, possui a Administração Pública em um dos polos da relação e, portanto, implementa diversas características pertinentes a atuação estatal. Para o autor, a característica principal desses contratos é a utilização das prerrogativas da Administração pública, representadas pela imposição de vantagens para o ente estatal em detrimento do particular. As prerrogativas são

uma decorrência da desigualdade entre as partes, visto que a Administração Pública se encontra em uma posição de superioridade em relação aos particulares. A lógica dessa relação se baseia na ideia de que o ente estatal busca implementar o interesse de toda uma coletividade e, portanto, deve possuir privilégios quando se relacionar com alguém que busque um mero interesse particular. Esses contratos administrativos se diferenciam dos contratos privados, nos quais há uma relação de igualdade entre as partes, logo, deve existir igualdade também nos direitos e deveres. Portanto, os contratos administrativos partem de uma visão tradicional de desigualdade para melhor atender ao interesse público (ALMEIDA, 2008, p. 196–197).

No entanto, essa visão tradicionalista pode ser questionada criticamente em diversos aspectos, dentre os quais dois merecem maior destaque. O primeiro seria o da dúvida de que a imposição dessas vantagens realmente privilegia a busca do interesse público. O segundo aspecto se foca na medida em que essas vantagens podem ser adotadas, ou seja, até que ponto se tolera tais vantagens sem que gere desequilíbrio total na relação ou possibilite abusos por parte da Administração Pública, podendo vir a causar dano ao interesse coletivo.

No entendimento de Almeida, esse desequilíbrio na relação é no mínimo questionável, tendo em vista que o conceito de interesse público é indeterminado e não garante de que essas vantagens estão aptas a garantir o interesse público. Para o autor, essas prerrogativas são um convite a ineficiência e a decisões autoritárias dos administradores, sob o argumento de estarem defendendo o interesse público. Sua visão crítica se fundamenta em dois argumentos, sendo o primeiro de que a Administração Pública não é superior ao particular a priori, mas simplesmente busca o interesse de uma coletividade de particulares ou interesse público e, portanto, deve possuir ferramentas que possibilitem essa atuação mais abrangente. O segundo argumento é de que, a princípio, o interesse particular e o interesse público não são necessariamente opostos, ou seja, em contrato administrativo eles devem ser convergentes, logo, a utilização dessas prerrogativas só deve ocorrer quando houver uma necessidade de preservação dos interesses da coletividade, não podendo ser acionadas constantemente e levianamente. O pensamento do autor leva a crer que a sociedade atual caminha para um entendimento de que a utilização de prerrogativas pela Administração Pública só deve ocorrer quando houver necessidade pública, devidamente justificada em sua motivação (ALMEIDA, 2008, p. 197).

Na visão de Justen Filho, o direito brasileiro deveria executar uma diminuição drástica das prerrogativas da Administração Pública, visto que a ausência de isonomia entre essa e os particulares gera uma série de oportunidades para abusos e corrupção. Invariavelmente, a Administração utiliza as prerrogativas para obter vantagens e facilidades, sob o argumento de

busca do interesse público, porém, acaba por atender a interesses particulares e gerar corrupção (JUSTEN FILHO, 2015, p. 3–4).

Essa visão crítica leva a um pensamento de que o ordenamento jurídico deve sofrer uma revisão minuciosa para identificar os pontos que possibilitam abusos por parte da Administração e tentar uma correção de rumo. Uma das prerrogativas mais controversas no direito brasileiro são as chamadas cláusulas exorbitantes.

3.2 CLÁUSULAS EXORBITANTES

As cláusulas exorbitantes são prerrogativas das Administração Pública que vem embutidas de forma implícita em todos os contratos administrativos. Essas cláusulas oferecem certas vantagens para a Administração na relação com o particular, sendo impensável a concessão dessas vantagens ao particular, mas são adotadas para a Administração visando possibilitar a busca do interesse público.

Para Santos, na visão clássica as cláusulas exorbitantes são um exemplo de peculiaridades que o contrato administrativo apresenta em relação ao contrato privado genérico, que na visão do autor são formas de limitar privilégios e interesses particulares para resguardar o interesse da sociedade. Quando atuam, os administradores devem fazer uso dessas cláusulas em todos os contratos, de forma indiscriminada, para manter a isonomia entre toda a sociedade e evitar que essas prerrogativas sejam afastadas para conceder privilégios. A Administração não pode afastar a utilização das cláusulas exorbitantes por motivos de conveniência e oportunidade (SANTOS, 2010, p. 388–393).

Na perspectiva de Niebuhr, as cláusulas exorbitantes são vantagens concedidas a Administração por uma determinação legal, que não podem ser objeto de negociação e que extrapolam as condições normais dos contratos genéricos. Essas cláusulas são consideradas protetoras do interesse público, que atuam desequilibrando as relações contratuais em favor da Administração Pública, mesmo que não haja motivo algum para utilização desses benefícios, simplesmente pelo fato do Estado estar em um dos polos da relação. Tal situação tem aberto campo para uma série de abusos por parte dos Administradores, que fazem uso dessas prerrogativas como verdadeiras armas de opressão que forçam os particulares a se submeter a arbitrariedade dos servidores, sem motivação alguma. Se torna comum averiguar tais abusos no cotidiano da Administração, que constantemente atrasa pagamentos, promove alterações

unilaterais sem razão alguma e realiza exigências descabidas, tudo com base na supremacia do interesse público sobre o privado e nas cláusulas exorbitantes (NIEBUHR, 2011, p. 658–661).

Diversas foram as críticas direcionadas à tal concepção, tendo em vista que se criou na prática uma Administração Pública autoritária cheia de privilégios, que não faz cerimônia na utilização descontrolada de suas prerrogativas. Como o próprio nome já explicita, as cláusulas chamadas exorbitantes são aquelas que fogem das tratativas comuns do direito e, portanto, não podem ser tornar de uso habitual e comum no cotidiano da Administração. Essas cláusulas são meras proteções em situações em que o interesse público corre riscos e precisa ser resguardado.

Os particulares que pretendem contratar com o Estado devem enxergar credibilidade na Administração para estarem incentivados a contratar e estarem seguros de que o contrato será cumprido. Portanto, não pode se admitir que o ente estatal realize abusos e arbitrariedades sob o fundamento de proteção ao interesse público. Toda a utilização das prerrogativas deve ser direcionada para a busca e resguardo do interesse coletivo, devidamente comprovado e fundamentado, porém, como última alternativa a ser tomada, não podendo se tornar a regra. Devem também ser adotados mecanismos para garantir que o administrador irá cumprir os deveres acordados, visto que a falta de instrumentos ou a falta de utilização dos mesmos gera uma sensação de autoridade absoluta, que pode empregar qualquer meio para supostamente garantir o interesse da coletividade, mesmo que precise violar direitos individuais para tanto. Outro ponto importante se mostra na fiscalização e controle dos pagamentos, pois, atraso no pagamento deve ser efetivamente justificado e plausível. O caso de atraso que não se encaixar nos requisitos descritos deve ser tratado como violação à Lei 8.666 de 1993 e ser punido com o devido rigor, da mesma forma que os servidores que fracionam a modalidade ou tentam direcionar a licitação (NIEBUHR, 2011, p. 660–662).

A conclusão parcial, do presente tópico, é a de que a utilização das prerrogativas da Administração Pública deve estar diretamente ligada a proteção do interesse público e, por isso mesmo, deve ter sua utilização devidamente motivada vinculada a essa proteção. Da mesma forma, uma de suas espécies chamada de cláusulas exorbitantes, deve seguir o mesmo raciocínio e possuir sua utilização ligada à persecução do interesse público, de forma adequadamente motivada e demonstrada. Tais cláusulas se mostram como elementos anormais em um contrato comum e, portanto, não podem ser utilizadas de forma banal e rotineira, somente devendo ser invocadas quando algo igualmente fora do comum se apresentar. Essa lógica deve ser implementada para evitar abusos e arbitrariedades na atuação da Administração

Pública, ao mesmo tempo que preserva a segurança jurídica daqueles que irão contratar com o Estado.

Nos próximos tópicos será abordada a questão do Projeto de Lei 1292/95 e a proposta para alteração do marco temporal que permite ao contratado o uso da exceção do contrato não cumprido como forma de garantia do exercício da segurança jurídica que deve prevalecer nas relações travadas com o Poder Público.

4 A EXCEÇÃO DO CONTRATO NÃO CUMPRIDO E A INADIMPLÊNCIA CONTUMAZ DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Código Civil Brasileiro disponibilizou no artigo 476¹ a exceção do contrato não cumprido como importante instrumento para resguardar o equilíbrio entre os contratos bilaterais, uma vez que, com base na referida exceção, uma das partes contratuais não pode exigir da outra o cumprimento contratual caso esteja inadimplente.

Tradicionalmente no universo do Direito Administrativo, tal defesa, a princípio, não poderia ser utilizada pelo particular contratado, quando na ocorrência de inadimplemento pelo Poder Público contratante, em face da aplicação do princípio da continuidade do serviço público.

Segundo Oliveira, tal princípio “está umbilicalmente ligado à prestação de serviços públicos, cuja prestação gera comodidades materiais para as pessoas e não pode ser interrompida, tendo em vista a necessidade permanente de satisfação dos direitos fundamentais. (...) e deve ser aplicado às atividades administrativas em geral e às atividades privadas de relevância social, com o intuito de garantir o atendimento ininterrupto do interesse público” (OLIVEIRA, 2018, p.49-50).

Assim, mesmo diante do descumprimento administrativo, o contratado deveria assumir os ônus decorrentes da prestação do serviço contratado, tendo sido tal obrigação

¹ Art. 476. Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro.

relativizada a partir da evolução das interpretações que foram sendo firmadas acerca do inciso XV, do art. 78² da Lei de Licitações.

Os Tribunais Pátrios em muito contribuíram para a afirmação do posicionamento que permitiu ao particular o uso da exceção em sua defesa, em face da garantia legal, como se pode verificar da jurisprudência do **Superior Tribunal de Justiça – STJ**:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A PACIENTES, ACOMPANHANTES E SERVIDORES DE HOSPITAIS PÚBLICOS. ATRASO NO PAGAMENTO POR MAIS DE 90 DIAS. EXCEÇÃO DO CONTRATO NÃO CUMPRIDO. ART. 78, XV, DA LEI 8.666/93. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO. DESNECESSIDADE DE PROVIMENTO JUDICIAL. ANÁLISE DE OFENSA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO. INFRINGÊNCIA AO ART. 535 DO CPC. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 126, 131, 165 E 458, II, DO CPC: INEXISTÊNCIA.

(...)

4. Com o advento da Lei 8.666/93, não tem mais sentido a discussão doutrinária sobre o cabimento ou não da inoponibilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração, ante o teor do art.78, XV, do referido diploma legal. Por isso, despicienda a análise da questão sob o prisma do princípio da continuidade do serviço público.

5. Se a Administração Pública deixou de efetuar os pagamentos devidos por mais de 90 (noventa) dias, pode o contratado, licitamente, suspender a execução do contrato, sendo desnecessária, nessa hipótese, a tutela jurisdicional porque o art. 78, XV, da Lei 8.666/93 lhe garante tal direito.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido.

(REsp 910.802/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2008, DJe 06/08/2008)

Conclui Oliveira pela autorização da utilização da exceção nos casos autorizados pela norma legal, sob os argumentos assim sintetizados:

(i) princípio da legalidade, atualmente a legislação prevê a *exceptio* no art. 78, XIV e XV, da Lei 8.666/93; (ii) princípio da supremacia do interesse público: esse princípio, que vem sendo relativizado por grande parte da doutrina, não pode significar um escudo protetor para ilícitos (contratuais e extracontratuais) administrativos; e (iii) princípio da continuidade do serviço

² Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

público: nem todos os contratos administrativos têm por objeto a prestação de serviço público. Todavia, a *exceptio* não poderá ser invocada, em princípio, nos contratos que efetivamente envolvam serviços públicos ou atividades essenciais à coletividade (OLIVEIRA, 2018, p. 508-509).

Como se lê, a própria legislação estabelece o critério objetivo único que deve ser atendido pelo contratado a fim de que utilize a exceção em seu favor, qual seja, o decurso do prazo de 90 (noventa) dias de atraso pela Administração contratante, permitindo ao contratado a possibilidade de suspensão das obrigações assumidas até o restabelecimento do pagamento, sem a necessidade de provimento judicial.

Quanto à eventual rescisão contratual, não se pode considerar o mesmo posicionamento, vez que o legislador não previu a possibilidade de rescisão unilateral pelo particular contratado.

Caso não pretenda dar continuidade à execução contratual, após os 90 dias previstos na norma legal, cabe ao contratado recorrer às vias judiciais a fim de rescindir o instrumento celebrado, com base no art. 79, inciso II³ da Lei nº 8.666/93.

Assim, a definição de um marco legal para possibilidade de utilização da exceção do contrato não cumprido pelo particular contratado deve ser considerado um avanço no sentido de garantir ao mesmo a segurança jurídica nas contratações com o Poder Público, protegendo-o dos desequilíbrios econômico-financeiros capazes de abalar sua saúde financeira e assegurando a justiça contratual.

5 ANÁLISE DO ARTIGO 135, §2º, INCISO IV DO PROJETO DE LEI 1292/95 – UMA QUESTÃO DE RAZOABILIDADE

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, na Pauta do Plenário desde 02/07/2019 o PL 1292/1995, com 257 apensos, que “*altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de*

³ Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:
(...)
III - judicial, nos termos da legislação;

1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.”

Dentre profundas alterações que poderiam ser objeto de análise, pretende-se neste artigo verificar a que diz respeito ao marco temporal para o particular contratado fazer uso da exceção do contrato não cumprido.

Na legislação ainda vigente, e como tratado no tópico anterior, o marco é de 90 (noventa) dias. Já no PL 1292/95, a redução pretendida será para o prazo de 2 (dois) meses, assim disposto:

Art. 135. Constituem motivo para extinção do contrato, a qual deve ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa:

(...)

§2º. O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:

(...)

IV- atraso superior a 2 (dois) meses, contados da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou de parcelas de pagamentos devidos pela Administração por despesas de obras, serviços ou fornecimentos.

A redução do prazo de 90 para 60 dias autorizadora da utilização pelo contratado da exceção do contrato não cumprido em face do inadimplemento da Administração, merece especial atenção quando confrontada com o princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado.

Primeiramente, válido fixar que não encontra amparo na razoabilidade, nos direitos exorbitantes ou mesmo na supremacia do interesse público, mesmo em face da previsão legal, que a Administração, deliberadamente, atrase os pagamentos devidos ao contratado, ainda que por prazo inferior aos atuais 90 dias, devendo os agentes públicos agirem de forma eficiente à luz dos princípios constitucionais e informativos e não utilizá-los como forma de prejudicar a relação contratual.

Aplicam-se aos contratos administrativos, no que não colidirem com o interesse público, as regras contratuais comuns, e por isso, o princípio da função social dos contratos positivado no artigo 421⁴ do Código Civil Brasileiro.

⁴ Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, observado o disposto na Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 881, de 2019\)](#)

Essa nova teoria contratual é bem explicitada por COSTA:

(...) em que os princípios clássicos, já chamados ‘liberais’, coexistem com novos princípios ditos ‘sociais’: boa fé objetiva, equilíbrio econômico (ou equivalência material) e função social do contrato.

No modelo contemporâneo dos contratos, portanto, cada um dos princípios clássicos é confrontado com um novo princípio, capaz de moldar-lhe a aplicação e redefinir-lhe a abrangência. A liberdade contratual é informada pela boa fé, considerada em seu viés objetivo, a incidir em todas as fases da relação negocial, qualificando a conduta das partes e orientando a interpretação do contratado; o vetusto *pacta sunt servanda* é mitigado pela necessidade de se assegurar o equilíbrio entre prestação e contraprestação, evitando-se contratações iníquas ou execuções desarrazoadas de obrigações inicialmente razoáveis, a relatividade dos efeitos do contrato é abrandada pelo reconhecimento e afirmação da sua função social.

Em que pese inevitável diferença entre o interesse público perseguido pela Administração na celebração dos contratos administrativos e a função social do contrato que protege a relação entre os particulares, não se pode deixar de avaliar tal noção, em face da proximidade de ambas as conceituações e considerando, ainda, que o instrumento contratual celebrado não pode servir para a prática de atos abusivos.

Historicamente a noção de interesse público é controvertida, apresentando a literatura jurídica a distinção entre primário ou secundário.

Sarmento, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, alerta que o jurista:

(...) valeu-se da lição de Renato Alessi para distinguir o interesse público primário do interesse público secundário: o primeiro identificar-se-ia com os interesses gerais da coletividade, ao passo que o segundo corresponderia aos interesses particulares que o Estado possui, como pessoa jurídica, e não como encarnação da vontade coletiva, e que não se revestiriam de supremacia em relação aos interesses dos particulares. (SARMENTO, 2007, p. 24-25)

Na prática administrativa, a dificuldade na definição de interesse público tem ensejado distorções do princípio da supremacia do interesse público com a finalidade de justificar posicionamentos autoritários da Administração em contrariedade, inclusive, da própria coletividade.

Assim é que nem sempre o interesse público genericamente alegado pela Administração contratante para fazer uso de sua supremacia sobre o particular contratado corresponde à real proteção de um interesse público propriamente dito.

A celebração de contratos administrativos, então, deve ter por objetivo o atendimento do interesse público primário a fim de que possam ser invocados os privilégios legais em razão da supremacia do interesse público.

Quando envolvem interesses públicos secundários, ilegítimos serão os desequilíbrios contratuais impostos ao contratado sob o manto da supremacia e que causam grandes abalos na justiça contratual, visto tratar-se de interesse privado da Administração, na qualidade de órgão contratante.

Assim é que a grande maioria dos contratos administrativos celebrados envolvem interesses secundários e, por isso, a redução do prazo de 90 dias para 2 meses autorizador do uso da *exceptio* pelo contratado revela razoabilidade nas alterações sugeridas para a nova legislação licitatória e um passo a mais na direção de garantia da segurança jurídica que se almeja nas contratações públicas.

6 CONCLUSÃO

No primeiro tópico ficou demonstrado que há uma séria dificuldade em lidar com princípios no direito brasileiro, por conta de seu caráter aberto que possibilita diversas conceituações e interpretações a partir de um mesmo princípio. Essa situação se agrava no caso do direito Administrativo, pois um de seus princípios basilares apresenta uma séria divergência conceitual. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado implica em uma série de benefícios para a Administração Pública quando se relaciona com os particulares. Porém, o próprio conceito de interesse público e a sua dificuldade de identificar no caso concreto geram uma possibilidade de atuação quase divina da Administração Pública, visto que em qualquer conflito esse princípio é apresentado como uma carta coringa capaz de vencer qualquer disputa e justificar qualquer conduta Estatal.

No segundo tópico foi definido que a utilização das prerrogativas da Administração Pública deve estar diretamente ligada a proteção do interesse público e, por isso mesmo, devem ter sua utilização devidamente motivada vinculada a essa proteção. Da mesma forma, uma de suas espécies chamada de cláusulas exorbitantes, deve seguir o mesmo raciocínio e possuir sua utilização ligada à persecução do interesse público, de forma adequadamente motivada e demonstrada. Tais cláusulas se mostram como elementos anormais em um contrato comum e, portanto, não podem ser utilizadas de forma banal e rotineira, somente devendo ser invocadas quando algo igualmente fora do comum se apresentar. Essa lógica deve ser implementada para evitar abusos e arbitrariedades na atuação administrativa ao mesmo tempo que preserva a segurança jurídica daqueles que irão contratar com o Poder Público.

No terceiro tópico foi analisado a possibilidade de o contratado fazer uso da exceção do contrato não cumprido quando a relação contratual com a Administração estiver a lhe causar desequilíbrio. A doutrina e jurisprudência pátria firmaram entendimento no sentido de que a legislação aplicável estabeleceu o critério objetivo temporal para o exercício do direito de suspensão da execução contratual, qual seja, 90 dias, como representação do princípio da segurança jurídica a fim de proteger o direito do contratado face aos eventuais desmandos da Administração.

No quarto e último tópico foi analisado sob a ótica do interesse público primário e secundário a possibilidade de o Poder Público contratante fazer uso dos privilégios legais nas relações contratuais.

Restou concluído que a intenção da alteração proposta no PL nº 1292/95 de redução para 2 meses do marco temporal para a utilização da *exceptio* pelo contratado é uma demonstração de razoabilidade do legislador na aplicação das cláusulas exorbitantes aos contratos administrativos, considerando o conceito de função social do contrato, ainda que aplicado com parcimônia, representando um avanço na segurança jurídica almejada nas relações travadas com o Poder Público.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

ALMEIDA, Fernando Dias de. Contratos Administrativos. **in: JABUR, Gilberto Haddad & PEREIRA JUNIOR, Antonio Jorge. Direito dos Contratos II**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Política: Uma Relação Difícil. **Revista Lua Nova**, n. 61, p. 5–24, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **in: SARMENTO, Daniel. Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Editora Lumen Juris, 2005. p. 1–32.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. o princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. **in: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Supremacia Do Interesse Público E Outros Temas Relevantes Do Direito Administrativo**. São Paulo: ATLAS, 2010.

COSTA, Pedro Oliveira da. Apontamentos para uma visão abrangente da função social dos contratos. **in: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). Obrigações: estudos na perspectiva civil-constitucional I**, Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 52.

JUSTEN FILHO, Marçal. Corrupção e contratação administrativa: a necessidade de reformulação do modelo jurídico brasileiro. **Justiça & Direito da Gazeta do Povo**, Curitiba, 2015. Acesso em: 9 out. 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. Belo horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Cláusulas Exorbitantes: da Teoria à Prática. **in: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella & RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Supremacia Do Interesse Público E Outros Temas Relevantes Do Direito Administrativo.** São Paulo: ATLAS, 2010.

SARMENTO, Daniel. Interesses Públicos vs Interesses Privados na Perspectiva da Teoria e da Filosofia Constitucional. **in: SARMENTO, Daniel. Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público.** Editora Lumen Juris, 2007. p. 24-25.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.