

# A relação jurídico-administrativa pactual pública: por um paradigma de eficiência e eficácia dos contratos administrativos

## The legal administrative pactual relationship: for an efficient and effective paradigm of administrative contracts

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas\*

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a relação jurídico-administrativa pactual, a partir da teoria geral das relações jurídicas amparada na concepção de Vilanova, para, posteriormente, fixar os pressupostos para uma nova definição da relação administrativa ancorada no dinamismo da concertação, ou seja, a pressupor participação popular e controle social unidos à processualização do diálogo de cooperação e parceria que lhes é inerente, inclusive como corolário do exercício democrático que deve permear toda e qualquer manifestação jurídica, o que dá-se mediante uma interconexão instrumental entre as relações processuais e materiais como fundamento para compreender a noção de procedimento administrativo e para também debruçar-se sobre a interrelação entre contrato, relação e processo no âmbito administrativo, a concluir-se pela consensualidade da relação administrativa pactual.

**Palavras-chaves:** relação jurídica pactual; processo; concertação; participação popular; controle social

### ABSTRACT

This article aims to analyze the legal and administrative relationship from the general theory of legal relationships supported by Vilanova design to set the conditions for a new definition of administrative relationship anchored on dynamism of consultation, to assume popular participation and social control attached to proceduralizing the cooperative dialogue and partnership that is their inherent, including as a result of the democratic exercise that should permeate any legal expression, which is given by an instrumental interconnection between the procedural and material relations as the foundation for understanding the notion of administrative procedure and also to lean up on the interrelationship between contract relationship and process at the administrative level, to conclude by the consensual covenantal administrative relationship.

**Keywords:** legal relationship; process; consultation; social control; popular participation

\* Doutor em Direito. Professor do Programa de Mestrado em Direito da UNINOVE. Email: robertoescaldas@uol.com.br

## SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Aproximação ao tema do contrato administrativo desde uma perspectiva pactual 3. A relação jurídico-administrativa pactual pública e a relação de conexidade processual. 4. Processo administrativo: suas acepções e requisitos. 5. A interrelação entre contrato administrativo, relação jurídico-administrativa e processo administrativo. 6. Conclusões.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo é analisar as recentes tendências doutrinárias, pátrias e internacionais, relativas à concepção de contrato administrativo no âmbito da chamada “relação jurídico-administrativa” ou “relação jurídica de Administração Pública”, atualizando-o para as necessidades hodiernas de um Estado evoluído para além do chamado Estado Social de Direito, ou seja, um Estado Democrático de Direito cada vez mais prestador de novos serviços.

Nessa visão, o contrato administrativo passa a ser observado como um instrumento de viabilização do próprio Estado, enquanto concretizador de suas políticas públicas, mediante um enfatizar cada vez mais crescente do seu cunho consensual, cooperador, dialógico, concertado, enfim, de colaboração entre os quatro polos atuantes em suas relações-componentes de clara parceria e em evidente trilateralidade funcional.

Essa tendência de se reforçar esse cunho de cooperação do contrato administrativo se dá por intermédio de alguns institutos jurídicos que se correlacionam para viabilização da ideia de parceria, com imperiosas adaptações para o ordenamento jurídico pátrio, como o processo administrativo e as competências político-administrativas, além das teorias dos “atos destacáveis”, da incorporação, da causa e da boa-fé objetiva administrativa, de sorte a se ter uma criteriosa distinção das fases pactuais e os acontecimentos a elas inerentes.

Vale destacar que o tema reveste-se de especial importância já que revisita as teorias da relação jurídica e do processo para que se possa construir uma concepção de contrato administrativo de natureza pactual colaborativa e cooperativa, amparada na dualidade entre Estado e particular de forma concertada e não conflitiva. Além disso, essa nova concepção de relação jurídico-

-administrativa encaixa-se perfeitamente nos preceitos do Estado democrático que demanda maior participação popular e controle social.

A metodologia utilizada para a elaboração do presente artigo se centrou nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa teórica que envolve temas de Direito Administrativo, devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema calcado na relação jurídica como parte intrínseca do binômio Estado-particular, consubstanciado no contrato administrativo como – repise-se – concretizador de políticas públicas e enquanto expressão do exercício concreto de outro binômio, qual seja, o dever-poder.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução e desenvolvimento da teoria do processo, da formação do contrato administrativo e seus requisitos, e do procedimento administrativo. O método indutivo, *in casu*, permite estabelecer as premissas conceituais e práticas aplicadas ao tema da relação jurídico-administrativa no marco de uma interpretação revigorada pela concertação como fundamento estruturante da participação popular e controle social.

## 2. APROXIMAÇÃO AO TEMA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DESDE UMA PERSPECTIVA PACTUAL

O contexto e desenvolvimento da análise pretendida passa a identificar o conceito de contrato administrativo, com suas concomitantes acepções de relação jurídica complexa (inclusive à luz da teoria da relação jurídico-administrativa) e de norma jurídica individual e concreta (ante a teoria do ato administrativo em sentido amplo), vinculado ao de processo, inclusive de invalidação, mediante a identificação das respectivas realidades procedimentais (e processuais) em que se verifica inserido<sup>1</sup>, a fim de permitir um eficiente, eficaz e efetivo controle de seus planejamento, confecção e execução,

1 Vale lembrar que é nessa relação jurídica de cunho processual administrativa, vista como condição de validade para a tomada de decisão administrativa, que se inserem a participação popular e o controle social, importantes e poderosos instrumentos de eficiência, eficácia e efetividade, inclusive regulamentadora e regulatória, do atuar da Administração Pública, da atividade administrativa ou, simplesmente, da administração pública, segundo a óptica de hodierno constitucionalismo de resultado.

inclusive sob a óptica do chamado constitucionalismo de resultado.

Ainda a respeito da aplicação da teoria da relação jurídica de Administração Pública, também dita relação jurídico-administrativa, em contrapartida conexa e instrumental à teoria do ato administrativo, Alexandre Mazza tece importante observação sobre as vantagens auferíveis com este emprego, inclusive à luz da noção de processo administrativo. Com efeito, ensina que

Tradicionalmente, o Direito Administrativo sempre foi estudado a partir da noção fundamental de ato administrativo. A teoria do ato administrativo, no entanto, é útil para compreender as manifestações unilaterais e impositivas do Poder Público, mas não se mostra suficiente para explicar grande parte das diversificadas atuações da Administração Pública moderna, tais como atividades de fomento, contratos multilaterais, acordos de cooperação e outros instrumentos da gestão consensual do interesse público. Assim, a construção de uma teoria da relação jurídica de Administração Pública oferece diversas vantagens ao estudioso, entre as quais merecem destaque: (...) e) compreender a importância da instauração de uma relação jurídica (processo administrativo) como condição de validade da tomada de decisões pela Administração Pública, assim como entender o papel de parte imparcial cumprido pelo ente público nos referidos processos.<sup>2</sup>

A tese central que se adota é a da plena utilização do conceito de processo administrativo para se estabelecer a correta aceção da relação jurídico-administrativa pactual pública, com a respectiva sistematização das suas várias definições sendo aplicada aos contratos administrativos, enquanto um verdadeiro instrumental de análise que incrementa a visão das suas invalidades (inclusive circunscritas às omissões do Estado-contratante), permitindo com maior facilidade também a identificação de seus efeitos jurídicos, inclusive quanto às possibilidades de sua superação.

### 3. A RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA PACTUAL PÚBLICA E A RELAÇÃO DE CONEXIDADE PROCESSUAL

É preciso, contudo, estabelecer o elo entre a relação jurídico-administrativa pactual pública, entendida como

2 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 517-518.

de cunho substantivo, e a relação processual administrativa. Genericamente, a relação de cunho processual, malgrado se revele abstrata e autônoma, de forma alguma prescinde do seu contexto de conexidade instrumental à relação de cunho substantivo, a qual pode ou não lhe dar supedâneo conteudístico<sup>3</sup>. Isso significa que, como ensina Lourival Vilanova

ainda que a teoria processual moderna tenha a segunda relação, a relação processual, como autônoma, abstrata, não é ela desligada da relação substantiva. Tanto que entre as condições da ação requer-se que o sujeito ativo deduza regularmente sua pretensão material, fundamente o pedido de tutela jurisdicional. A relação processual é instrumentalmente conexa com a relação material. Assim, entre as relações R' e R'' há a relação R''' (na teoria das relações, tem-se as relações-de-relações, como uma categoria, que se enche de concreção de acordo com os campos especificados de fatos e objetos) (...) A norma adjetiva não confere efeitos substantivos. Porém, a relação substantiva é *indiretamente* (explicação de Ugo Rocco) atingida. Tem-se uma eficácia processual por via oblíqua.<sup>4</sup>

Com efeito, sob um ponto de vista dinâmico, a relação norma/fato é dialética<sup>5</sup>. Normas jurídicas do sistema estabelecem determinada situação objetiva como fonte de outras normas jurídicas, cujos efeitos são a incidência em novas situações objetivas (fatos e atos ou condutas), as quais trazem como seus efeitos jurídicos também a constituição de mais normas jurídicas.

As normas postas vão do conceptual e abstrato para a concrecência das relações sociais, reingressando por onde provieram. Dentre o plexo jurídico-eficacial, Lourival Vilanova nos oferece a seguinte classificação que será adotada a efeitos de determinar a natureza do fato e da norma jurídicos:

(...).fatos jurídicos que trazem a formação de *status* pessoais (ser cidadão, ser estrangeiro); fatos jurídicos

3 Daí, a relação substantiva entra compondo o suposto fático da relação processual, entre uma das condições (interesse de agir), sem, todavia, sê-lo. Mister salientar que tais ensinamentos de Lourival Vilanova, malgrado voltados para o processo judicial, foram ora transcritos por entender-se terem sua plena aplicação ao caso do processo administrativo e da relação substantiva contratual-administrativa pátrios, como também à conexa e instrumental relação jurídico-administrativa, mais abaixo melhor explicitada.

4 VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 128-139.

5 SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Lançamento tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 52-55.

que importam na constituição, modificação e desconstituição de normas jurídicas; fatos jurídicos que têm como efeitos a constituição, a modificação e a desconstituição de relações jurídicas, em sentido técnico restrito; e, finalmente, fatos jurídicos de efetivação do direito vigente (observância espontânea, autotutela e aplicação judicial...<sup>6</sup>

No âmbito tributário, *exempli gratia*, há norma primária que é dita, na terminologia de Paulo de Barros Carvalho<sup>7</sup>, regra-matriz de incidência. É ela que define a incidência fiscal. É composta por hipótese tributária e consequente tributário. Neste, o fato jurídico tributário tem como efeito a constituição de uma relação jurídica obrigacional, cujo objeto é o pagamento do tributo. Todavia, adverte-se que a regra-matriz de incidência não é a única a compor a norma jurídica primária.

A norma primária reguladora de direitos substantivos pode ser classificada como norma primária dispositiva e norma primária sancionadora. A norma primária dispositiva tipifica em sua hipótese a descrição de ato ou fato lícito, sendo a ela que corresponde a regra-matriz de incidência. Por seu turno, a norma primária sancionadora tem por hipótese a descrição de ato ou fato ilícito, caracterizado pelo descumprimento de um dever jurídico. E, como consequência, uma sanção de direito material<sup>8</sup>. Assim, abstraindo por enquanto desta análise a estrutura da norma secundária, tem-se a seguinte dimensão sintática das normas primárias dispositiva e sancionadora:

$D \{ [ H \rightarrow R' ( Sa , Sp ) ] \vee [ -R' ( Sa , Sp ) \rightarrow R'' ( Sa , Sp ) ] \}$   
norma primária dispositiva    norma primária sancionadora

Sobre essa bimebridade da norma primária, Lourival Vilanova<sup>9</sup>, emprestando-se dos ensinamentos de Pontes de Miranda<sup>10</sup>, assevera que “*Há sanções integrantes da relação jurídico-material que são integrantes da pretensão. A pretensão, como direito público subjetivo, é direito pré-processual, advindo de regra de direito que se tenha posto como regra constitucional*”.

O que se pode observar dessa realidade é que um

mesmo fato jurídico pode implicar, como consequência, mais de uma norma primária sancionadora, além, é claro, da própria norma secundária. No plano normativo, o não-cumprimento de dever de pagar é pressuposto que tem mais de uma consequência sancionatória. Lourival Vilanova<sup>11</sup>, quanto a este aspecto, utilizando-se do expediente metodológico da abstração lógica, diverge da postura doutrinária kelseniana para, com supedâneo na doutrina de Nawiaski<sup>12</sup>, defender a teoria da composição dúplice da norma, entrevendo uma relação de fundamento a consequência ou de principalidade a conexão entre as relações jurídicas primárias e secundárias, de sorte a não se verificarem soltas, autonomamente.

Sob essa óptica, estabelece, com precisão, que o caráter jurídico, e não meramente social, da norma primária depende da norma secundária. Não diverge da postura kelseniana de que norma jurídica é a que prescreve uma sanção, sem o que torna-se mero preceito moral, norma de cunho social, mas apenas ressalta que as relações jurídicas estabelecidas pelas normas primárias e secundárias estão relacionadas entre si, não se verificando de forma autônoma, mas como normas-partes do arquétipo da norma jurídica quando havida em sua completude, em sua integralidade<sup>13</sup>.

Na norma jurídica, tanto a norma primária quanto a norma secundária são estruturas condicionais. Em reescritura metodológica daquilo visto exemplificativamente em matéria tributária, o suporte fático (fato jurídico) da norma secundária tributária terá como suposto o não-cumprimento da obrigação prescrita pelo consequente tributário (consequência da regra-matriz de incidência) – não-pagamento do tributo – como também, se o caso, o não-cumprimento da prestação estipulada e preceituada no consequente da norma primária sancionadora – *n. g.*, o não-pagamento da multa de mora, dos juros moratórios etc.

Assim, a norma secundária, sancionadora por excelência, terá como consequência a pretensão de exigir coativamente, por intermédio do órgão estatal, a efetivação do dever constituído nas normas primárias (dispositiva e sancionadoras), ainda que sua satisfação se dê de forma oblíqua. A relação jurídica processual, como

6 Vilanova, *Causalidade e relação no direito*, op. cit., 1989, p. 89.

7 Vide a respeito: CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

8 Santi,  *Lançamento tributário*, op. cit., p. 111.

9 Vilanova, *Causalidade e relação no direito*, op. cit., 1989, p. 125, nota de rodapé nº 1.

10 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil* (1939). Rio de Janeiro: Revista Forense, t. 1, 2ª. ed., 1958, p. 78-83.

11 VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 176.

12 NAWIASKI, Hans. *Cuestiones fundamentales de Derecho tributario*. Tradução de Juan Ramallo Massanet. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1982.

13 Vilanova, *Causalidade e relação no direito*, op. cit., 2000, p. 176.

já dito anteriormente, será angular, vez que, de um lado, o credor, o Fisco, irá perante o Estado-juiz para, exercendo o seu direito subjetivo de ação, pleitear uma sentença (prestação jurisdicional) que coaja o contribuinte, o devedor, a pagar seu tributo, além das multas e juros moratórios, observando-se, para tanto e em contrapartida, os direitos de ampla defesa e contraditório deferidos ao sujeito passivo, ao contribuinte, igualmente perante o Estado-juiz. É a concreção das duas relações lineares, confluentes no órgão jurisdicional, que perfaz a angularidade da relação jurídico-processual<sup>14</sup>.

É claro que essa angularidade não é necessária, pois a pretensão correspondente ao direito de ação do credor é a prestação jurisdicional e não o pagamento do tributo, podendo acontecer a não-triangulização da relação processual, vez que, "...antes de ser sujeito-de-direito em relação processual, é-se sujeito de direito. Não coincidem necessariamente as duas posições de sujeito. É o sistema que diz que dada a subjetividade de direito material deva ser a possibilidade de pretensão à tutela jurisdicional"<sup>15</sup>. Decorre, então, a possibilidade de sentença reconhecendo, *e. g.*, a prescrição e sem sequer ter havido a citação do réu. A relação jurídica material não interfere diretamente na processual.

Nesse sentido, se afigura interessante, sob o prisma da teoria geral da relação jurídica, enfatizar-se a importância do ingresso da relação de direito substantivo no interior da relação adjetiva e do seu papel jurídico-dogmático, bem como da relação propriamente lógico-formal entre ambas (relação de conexidade instrumental).

Sintaticamente, a relação de conexidade entre as relações jurídicas das normas primárias, sancionadora e dispositiva, com as respectivas das normas secundárias correspondentes é idêntica tanto para a regra-matriz de incidência como para a regra-matriz de dever instrumental (como para qualquer outra norma jurídica inclusive no âmbito processual/procedimental administrativo). A única diferença será semântica, fator que permitirá diferenciar suas regras-matrizes entre si e suas normas primárias sancionadoras.

Chiovenda<sup>16</sup>, em lição voltada ao processo judicial, mas com aplicabilidade no aspecto enfocado ao processo administrativo, nos traz com precisão a exa-

ta dimensão da relação das relações jurídicas primárias (dispositiva e sancionadora) com as correspondentes secundárias, a qual Liebman anotou como de conexidade instrumental, e que legitima o interesse de agir. Esse tipo de relação é dita relação-de-relações. Neste sentido, assim afirma Lourival Vilanova que

A relação de conexidade instrumental (Liebman) entre as duas relações — relação jurídica processual triádica e relação jurídica substantiva — *não se insere na relação de causalidade jurídica. Tampouco na relação lógica de fundamento: a falta de fundamento na relação substantiva não impede a formação de relação processual: a improcedência do direito material invocado não priva o autor do direito subjetivo público de pedir o exercício da prestação jurisdicional.*<sup>17</sup>

Especificamente quanto à relação jurídica advinda da norma primária sancionadora, é importante observar que, concomitantemente, mantém uma relação de conexidade instrumental com a relação jurídica da norma primária dispositiva e uma outra relação de conexidade instrumental com a relação jurídica da norma secundária correspondente.

Esse nexos instrumental que une as relações jurídicas dessas normas-partes (primárias dispositiva e sancionadora entre si, e às correspondentes secundárias) não é, cumpre salientar, nexos lógico de fundamento, o que significa dizer que a falta de fundamento na relação jurídica substantiva que se visa a instrumentalizar não impede a formação de relação jurídica sancionadora (primária ou processual). A pretensão (direito ou dever-poder) de acionamento judicial não visa à obtenção da própria prestação inadimplida, mas, sim, sua satisfação ainda que de forma diversa.

Tornando ao exemplo extraído do Direito Tributário, fora do âmbito da regra-matriz de incidência, o não-pagamento do tributo na data fixada, *per se*, implica um dever-poder autônomo de ação por parte do Fisco, não obstante também implicar, como consequência, a necessidade de seu pagamento acrescido de multa e juros moratórios. A instrumentalidade que permeia esses deveres-poderes substantivos sancionatórios (multa e juros moratórios) vinculada à pretensão de recebimento do tributo é verificada, outrossim, em relação à respectiva possibilidade de demandar judicialmente. Desta forma, se advier a extinção da relação jurídica tributária inadimplida, quer por anulação, quer por decurso de prazo, ainda será viável que se possa cobrar em juízo, *e.*

14 Ibid., p. 124-125.

15 Ibid., p. 132.

16 CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. 1ª ed., Campinas: Bookseller, 1998.

17 Vilanova, *Causalidade e relação no direito*, op. cit., 1989, p. 139.

g., apenas a multa e os juros moratórios<sup>18</sup>.

Todavia, igualmente não se pode negar existir também dentre as normas primárias instituidoras dos deveres instrumentais um caráter instrumental tanto em suas relações jurídicas quanto nas respectivas normas primárias dispositivas. Essa circunstância não escapou ao raciocínio de Paulo de Barros Carvalho<sup>19</sup> que, reconhecendo a conexidade instrumental ao tratar dos deveres instrumentais, lhes nega a acessoriedade, pois podem existir independentemente da obrigação tributária.

Deflui do que se expôs acima, a conclusão parcial de que as relações jurídicas processuais e as relações jurídicas de direito material sancionatórias e dispositivas de obrigações e de deveres instrumentais ou formais, bem como estas entre si, têm conexão instrumental, sendo umas afetadas pelas outras obliquamente; as normas-partes que compõem a norma jurídica se inter-relacionam instrumentalmente.

#### 4. PROCESSO ADMINISTRATIVO: SUAS ACEPÇÕES E REQUISITOS

Postas tais considerações gerais, é mister observar que uma das melhores sistematizações sobre processo administrativo aplicado ao sistema jurídico nacional, mais precisamente em consonância ao art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988, provém de Lúcia Valle Figueiredo<sup>20</sup> (2008), inspirada na doutrina italiana capitaneada por Massimo Severo Giannini<sup>21</sup>.

Essa classificação, a qual ora se adota para a ulterior aplicação às concomitantes acepções supra referidas dos contratos administrativos (como relação jurídica complexa e como ato administrativo *lato sensu*) – quando

da verificação de suas invalidades (aqui, repita-se, também circunscritas às omissões do Estado-contratante) e formas de respectiva superação – utiliza-se da expressão “processo” em sentido lato, amplo, enquanto gênero que abarca as espécies procedimento (em suas definições de forma, de rito de atuação da Administração Pública e de sequência de atos encadeados) e processo em sentido estrito, considerado em suas modalidades revisiva, disciplinar e sancionatória. Assim, tanto procedimento como processo em sentido estrito, comportam uma visão mais minudenciosa quanto às suas definições, consoante passa-se a demonstrar.

A primeira definição de procedimento diz com a específica forma de extroversão da atuação, da manifestação da função administrativa (que pode implicar, dentre outras formas, a do ato administrativo), ou seja, nos dizeres de Lúcia Valle Figueiredo<sup>22</sup> corresponde ao “requisito essencial da atividade administrativa, normal da explicitação da competência (...)”<sup>23</sup>.

A referida autora traz esclarecedora definição de procedimento considerando-o como

forma específica de se desenvolver função administrativa, judicial ou legislativa. Assim, no processo judicial de conhecimento teremos procedimento ordinário ou sumário, por exemplo. ...Ora refere-se ao conjunto de formalidades necessárias para a emanação de atos administrativos...<sup>24</sup>

Segue ainda afirmando que

(...) constitui “forma da função administrativa”, Giannini justifica a afirmação dizendo que, às vezes, o ato se apresenta como solitário, porém isso seria apenas aparência, porque, se existisse, seria exceção (Ibidem, p. 438). Continua, em outra passagem, reiterando que Procedimento é, como já afirmamos, a forma de explicitação da atividade administrativa, da função administrativa. E é, sem dúvida, um dos meios mais eficazes de controle da Administração Pública, da obrigatoriedade de transparência. Da participação do cidadão na formação dos atos administrativos<sup>25</sup>

Trata-se, pois, do conjunto de aspectos, de formalidades, de requisitos legais para a correta e específica

18 Tem-se notícia que o Estado de São Paulo em 2005, após a prescrição da pretensão tributária relativa ao IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor, ajuizou as respectivas execuções fiscais para recebimento da multa moratória de 100% (cem por cento) do valor deste tributo, de sorte que venha a obter a satisfação dessa sanção pecuniária, independentemente da obrigação de que decorrente.

19 CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 195-196.

20 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 434-440.

21 GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3ª ed., Milano: Giuffrè, Vol. II, 1993, p. 91 e seguintes; *Corso di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, vol. IV – I Procedimenti Amministrativi, 1969, p. 1-23.

22 Figueiredo, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 436.

23 É preciso ressaltar que Lúcia Valle Figueiredo, ao externar esse seu entendimento sobre a atividade administrativa se desenvolvendo sob procedimento, acertadamente também não olvida da sua relevância enquanto via eficaz, eficiente e efetiva de controle social e participação popular.

24 Figueiredo, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 437.

25 Ibid., p. 440.

expressão da administração pública, do exercício da função administrativa, da atividade administrativa<sup>26</sup>, conjunto o qual, na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre os atos administrativos, corresponde ao pressuposto de validade formalístico (formalização), distinto do elemento de forma. Logo para este autor

Forma é o revestimento exterior do ato; portanto, o modo pelo qual este aparece e revela sua existência. A forma pode, eventualmente, não ser obrigatória, isto é, ocorrerá, por vezes, ausência de prescrição legal sobre uma forma determinada, exigida para a prática do ato. Contudo, não pode haver ato sem forma, porquanto o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não traduzidos exteriormente. Ora, como a forma é o meio de exteriorização do ato, sem forma não pode haver ato. Não se deve confundir forma, na acepção enunciada, com formalização, que é um modo específico de apresentação da forma, ou seja, uma dada solenização requerida para o ato. Esta última é um pressuposto formalístico. (...) Formalização é a específica maneira pela qual o ato deve ser externado. Com efeito: ademais de exteriorizado, cumpre que o seja de um dado modo, isto é, segundo uma certa aparência externa. Enquanto a forma significa exteriorização, formalização significa o modo específico, o modo próprio, desta exteriorização<sup>27</sup>

O mesmo se passa nas preleções de Helly Lopes Meirelles<sup>28</sup> quando se refere aos contratos administrativos, bem como nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>29</sup>, para quem diz respeito ao rito, à forma solenizada de proceder da Administração.

A segunda definição de procedimento, a seu turno, refere-se à sequência de atos concatenados, em sucessão itinerária na qual um pressupõe o outro para sua validade e validade da consecução do ato-fim colimado. Deve-se uma vez mais transcrever o entendimento de Lúcia Valle Figueiredo para quem

26 Vide CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Procedimentos regulatórios no atual Direito Administrativo concertado (parte 1). In: MARQUES, Cláudia Villagra da Silva (Coord.). *Temas atuais de direito brasileiro e internacional 1*: Estado, sociedade e Justiça em tempos de globalização, à luz do paradigma da eficiência. Botucatu/SP: Quintaventura Edições, 2015, p. 175-196. Disponível em: <<http://www.amazon.com.br/TEMAS-DIREITO-BRASILEIRO-INTERNACIONAL-Colet%C3%A2nea-ebook/dp/B00VSZ2M B6>>. Acesso em: 23/07/2015.

27 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, itens “28” e “53”, p. 394 e 411.

28 MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010, Capítulo VII, p. 279-294.

29 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 623.

Procedimento administrativo, consoante Giannini, “queria significar uma série sequencial de atos, endereçados em direção a um resultado. Até hoje, esta acepção permanece no uso comum, com valor atécnico” (traduzimos). Diz, ainda, o autor ter sido o conceito precisado no sentido de que os atos preparatórios do procedimento não produzem efeitos jurídicos, que possam consistir na perda ou diminuição de direitos, interesses protegidos ou outras situações de vantagens. Procedimento, consoante se nos afigura, é o caminho a ser percorrido pela Administração a fim de cumprir determinadas formalidades sequenciais para chegar ao ato final. Exemplifiquemos com o procedimento de licitação, procedimento de concurso, procedimento de lançamento, de inscrição da dívida ativa etc. Enfim, para a emanção de ato administrativo sempre haverá procedimento. Embora, é bem verdade, haja atos em que essas formalidades são extremamente singelas. ...o termo “procedimento” emprega-se... ora como a sequência de atos administrativos, cada qual per se desencadeando efeitos típicos (como, no exemplo citado, procedimentos concorrenciais, concurso, licitação), porém todos tendentes ao ato final, servindo-lhe de suporte de validade<sup>30</sup>

Nessa concepção de procedimento, que poderá ser nominado ou inominado, cada ato da sequência é impugnável em sua respectiva fase, pois possui uma identidade funcional autônoma (dita “autonomia relativa”), ou seja, cumpre uma função própria, com objetivo particular e efeito típico, tendente ao ato-fim (objetivo geral de todos os atos procedimentais), viabilizando, assim, a prossecução do *iter* de sua formação. Neste contexto, o ato obtido difere do dito ato administrativo complexo, pois na formação deste, não obstante possa-se exigir procedimento administrativo anterior, cada ato-componente cumpre uma mesma função (homogênea, consorciada e sem diferenciação), sem prejuízo de sua manifestação advir de órgãos distintos.

E, ao tratar dessas duas concepções onde se emprega o termo “procedimento”, Lúcia Valle Figueiredo<sup>31</sup> salienta, com propriedade, existir na primeira definição supracitada uma série de atos, inclusive de terceiros, e fatos administrativos necessários à sua formação válida, bem como, malgrado inexistir no Brasil obrigatoriamente leis sobre o tema, ser certo que a atividade administrativa desenvolver-se-á por procedimento, restando isso como expressão da própria função administrativa<sup>32</sup>.

30 Figueiredo, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 437.

31 Ibid., p. 437-438.

32 SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de direito público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n° 84, out./dez. de 1987, p. 67.

É de se ver, à luz dessa classificação processual que acima se trouxe, que os principais requisitos do processo administrativo, assim genericamente considerado, são extrínsecos e intrínsecos.

Quanto aos extrínsecos, enquanto expressão do primado do devido processo legal em sua faceta do *due procedural process of law* (dito “procedimento do devido processo legal”), há a necessidade de previsão legal do *modus procedendi*:

a) sobre a específica forma (*v. g.*, escrita e reduzida a termo ou por escritura pública, oral etc.) para a exteriorização do ato-fim almejado (formalização, portanto) com a identificação do tipo de sequência de atos, dentre várias, a ser empregue para sua obtenção válida (determinando-se, por exemplo, um dentre os vários tipos de licitação – concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso e pregão – ou de seleção para acessibilidade aos cargos e empregos públicos – concursos públicos e “processo seletivo público”, na hipótese de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias), quando não for o caso de sua dispensa ou inexigibilidade (a exemplo do que ocorre nas licitações, com suas hipóteses legais de exclusão), o que também deve ser expressamente previsto;

b) sobre a própria sequência de atos a compor cada um dos distintos tipos, mediante a descrição de todos os atos-componentes minimamente exigidos para a respectiva configuração. Tratam-se, pois, de requisitos ora denominados procedimentais.

Já quanto aos intrínsecos, tem-se a necessidade de:

a) “autonomia relativa” dos atos havidos na sequência procedimental (requisito funcional);

b) que os atos-componentes estejam tendentes ao ato-fim, ou seja, que se verifiquem conectados em torno da obtenção da unidade de efeito jurídico advinda do ato-fim, enquanto uma finalidade comum a ser por todos perseguida (requisito finalístico); e

c) que os atos-componentes apresentem uma relação de causalidade entre si, com um pressupondo o outro da sequência, culminando no ato-fim a todos pressupondo (requisito causal).

Sobre tais requisitos por aqui tratados como intrínsecos, Bandeira de Mello com toda a autoridade que lhe é própria, adotando a doutrina de Jesús Gonzáles Perez, os descreve da seguinte forma

(...) são os seguintes os requisitos para que exista um procedimento: a) em primeiro lugar é necessário que cada um dos atos componentes da cadeia sequencial possua uma autonomia, uma individualidade jurídica, de sorte a conservar sua identidade própria, embora tal autonomia seja qualificada - como o é, por muitos autores - de “relativa”, uma vez que, ainda que possuindo finalidades próprias, todos se encartam no plexo orientado para um resultado final, de maneira a integrar a **fattispecie**, conforme diz Pietro Virga; b) em segundo lugar, estes vários atos têm que estar conectados em vista da unidade de efeito jurídico que se expressa no ato final; c) o terceiro requisito é o de que haja entre os vários atos uma relação de causalidade de tal modo que um “dado ato suponha o anterior e o ato final suponha a todos eles”<sup>33</sup>

Dessa forma, a especificidade trazida pelo procedimento administrativo coaduna-se com a concepção moderna da relação jurídico administrativa pactual a partir da necessidade de observância dos requisitos extrínsecos e intrínsecos a tal procedimento inerente, reforçando a natureza cooperativa que também neste deve estar presente.

## 5. A INTERRELAÇÃO ENTRE CONTRATO ADMINISTRATIVO, RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Os contratos administrativos comportam duas concepções concomitantes, circundadas pela sobranceira teoria da relação jurídica de Administração Pública, a qual, devidamente “adaptada” para o direito brasileiro, não apenas alberga o conceito de Administração Pública concertada<sup>34</sup>, como também traduz as várias possibilidades, os diferentes contextos e acepções do Poder e seu exercício mais atual, em sua óptica subjetiva, enquanto a própria pessoa jurídica de Direito Público interno (Administração Pública), ora em suas visões objetivas, de cunhos conteudístico (no sentido de competência administrativa) e instrumental (como os insti-

33 Mello, *Curso de direito administrativo*, op. cit., p. 497.

34 O Brasil ainda carece de uma Lei Geral de Regulação Pública, a qual, se implantada, traria um tratamento jurídico mais aperfeiçoado à relação jurídico-administrativa. Tal legislação, todavia, já vem sendo pensada e discutida nos meios acadêmicos e no Congresso Nacional, sob a alcunha de governança regulatória. Vide CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. O contexto sinérgico das atividades de regulação administrativa concertada à luz dos denominados contratos administrativos. *Interesse Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 12, nº 61, p. 69-82, maio/junho de 2010.

tutos jurídicos, os instrumentos de implementação das competências administrativas<sup>35</sup>).

Uma dessas concepções sublinha que os contratos administrativos são vistos como relação jurídica complexa, composta por mais de um ato administrativo (atos-união justapostos – um do Estado contratante e outro do particular contratado – ato regulamentar, ato regulador autônomo, além do contrato propriamente dito) ou norma individual e concreta equivalente (veiculadora de conduta de silêncio administrativo), enquanto a outra considera-o como um ato administrativo em sentido lato (embora metodologicamente decomponível na referida relação jurídica complexa)<sup>36</sup>, de sorte a, em ambas as hipóteses, consubstanciarem, respectivamente, o procedimento, enquanto rito, emanção da Administração Pública dotada de um conjunto de específicas formalidades necessárias à sua validade, e o seu produto, a corporificação da atividade administrativa, da administração pública (a forma exteriorizada).

Importante salientar que, em ambas as concepções, os pactos públicos podem também ser identificados com o procedimento na modalidade de trâmite, sequência itinerária e encadeada de atos administrativos, sendo, na visão de relação jurídica complexa (na qual se privilegiam os vínculos negociais em torno do objeto), com cada ato-componente restando autonomamente impugnável e portador de função própria, desencadeando efeitos jurídicos típicos e específicos tendentes à norma individual e concreta, ao ato-fim administrativo *lato sensu* (à sua celebração e seus respectivos desenvolvimento e exaurimento), qual um suporte de validade, iniciando-se pela fase interna de planejamento e passando à externa com a licitação, constituição e desenvolvimento, até a etapa conclusiva de sua execução, de extinção (ou pós-negocial, com deveres instrumentais ulteriores de auxílio, sigilo etc.), dando a este ato-fim sentido próprio e distinto do que assumiria se se tratasse da mera soma dos seus atos-componentes, de suas partes, sentido este hodiernamente visto como o produto, a corporificação

35 E a respeito dos institutos jurídicos, dos instrumentos de implementação concertada das competências administrativas, vide CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p. 68-87.

36 O conceito aqui adotado de ato administrativo finca-se nas lições de: FREIRE, André Luiz. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 47; e MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006, p. 419.

da atividade administrativa, necessariamente direcionada à cooperação, ao consenso, à concertação, como dito pelos portugueses, ante a influência significativa da relação jurídico-administrativa.

#### Consoante ensina Luís S. Cabral de Moncada

A perspectiva «relacional» do contacto entre a Administração e os cidadãos compreende diversos fenómenos permanentes que se manifestam de diferentes maneiras mas que se enquadram numa estrutura geral. A estrutura do contacto actual entre a Administração e os cidadãos é decisivamente marcada pela ideia da participação com reflexos no âmbito procedimental e processual e exigindo até uma nova orgânica apta a dar-lhe vazão, de que se tratará posteriormente. Como é sabido, no Estado Social intervencionista generalizaram-se formas de participação na formação da decisão administrativa e de colaboração variada entre os cidadãos e o poder que ficaram conhecidas por concertação e que modificaram necessariamente a orgânica administrativa (...)<sup>37</sup>

#### E segue o autor afirmando

(...) certamente que a participação e a concertação facilitam em muito o contacto bilateral entre a Administração e a cidadãos, embora desta realidade não devam ser retiradas consequências apressadas... Pelo que toca à concertação, dita económica e social, as coisas não são diferentes. Trata-se de um fenómeno muito amplo, cujas manifestações não podem ser aqui completamente esclarecidas. A concertação ou consensualidade é uma alternativa à tradicional unilateralidade da decisão e actuação administrativas. Nesta medida, manifesta também o fenómeno da participação administrativa e a presença do interesse privado na formação da mesma decisão, repudiando as concepções, tão apreciadas no nosso país, para as quais o interesse público se opõe necessariamente ao privado e é exclusivo da Administração, o que tem consequências dogmáticas vastíssimas no direito administrativo, mas que não podem ser agora e aqui tratadas... Releva de uma metodologia democrática de obtenção da decisão administrativa muito embora por seu intermédio também não se verifique uma autêntica repartição do poder de decidir pois que o nível respectivo se fica sempre pela fase preparatória da mesma decisão, sem retirar à Administração os seus poderes unilaterais de decisão<sup>38</sup>

Faz-se necessário ressaltar o fato de que tais formas procedimentais – e, portanto, segundo uma visão tan-

37 MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 143.

38 Ibid., p. 143-145.

to estática quanto dinâmica de constatação das avenças públicas – recebem claros reflexos da atual estrutura pactual pública participativa que demanda novos arranjos organizacionais da Administração Pública, *e. g.*, com novos órgãos reguladores e regulamentadores.

Nesse aspecto, mais uma vez socorre-se de Luís S. Cabral de Moncada para quem,

De especial, relativamente à participação, é a sua natureza institucional, desenvolvendo-se no seio de órgãos específicos que rodeiam as entidades decisórias e onde estão representadas entidades colectivas representativas da Sociedade Civil e não os indivíduos singulares. Seja como for, a participação e a concertação, sua consequência, relevam de uma visão mais paritária das relações entre a Administração e a Sociedade Civil para a qual dispõe. Ao integrar no mecanismo decisório as entidades representativas da Sociedade Civil, muito embora a um nível apenas consultivo, dão testemunho de uma legitimidade directa da decisão, para além da que decorre da regra da maioria, e procuram um contacto permanente com os destinatários da acção administrativa, que muito contribui para a estabilidade das normas e actos produzidos e para sua óptima repercussão social. Mas só em sentido lato poderemos falar a seu propósito de relação jurídica administrativa<sup>39</sup>

A primeira forma, é de se frisar, realça a necessidade de verificação, em um dado instante, da existência e da utilização do rito próprio e adequado, ou seja, da ocorrência de seus requisitos, de suas formalidades, de suas exigências legais específicas de válida formação, composição e conformação, no exato momento em que procedida sua análise, quer na dita fase pré-contratual, também chamada pré-negocial, quer na de desenvolvimento, acoimada ainda de executória, quer na de exaurimento, denominada pós-negocial, vez que seus atos-componentes facilmente destacáveis não acontecem ao mesmo tempo, fundamentados na relação jurídica complexa que se configura e reconfigura ao longo do tempo.

Igualmente, enfatiza o produto da emanção, da exteriorização da função administrativa, qual seja, o contrato administrativo, considerado como um todo, único e inseparável, um corpo estanque que se apresenta com sentido diverso do de suas partes, tal um ato administrativo em sentido amplo (composto por suas cláusulas) – analisado a partir da existência dos seus elementos e pressupostos –, uma norma individual e concreta em uma perspectiva unidimensional, estagnada, fotográfica, estática, imersa na dita relação jurídico-administrativa,

de sentido claramente mais amplo e consagrador do ideal de uma Administração Pública que dialoga com os particulares na tomada de suas decisões (consensualismo).

Ainda, a respeito do ato administrativo como resultado de um processo, o que é plenamente aplicável ao caso dos contratos administrativos, vale repisar que o ato

(...) é o produto de um processo ou procedimento através do qual a possibilidade ou a exigência supostas na lei em abstrato passam para o plano de concreção. No procedimento ou processo se estrutura, se compõe, se canaliza e a final se estampa a “vontade” administrativa. Evidentemente, existe sempre um *modus operandi* para chegar-se a um ato administrativo final<sup>40</sup>

A segunda forma, a seu turno, vai privilegiar o contrato administrativo em todo seu movimento dialético, ou seja, em todo o seu trâmite, seu *iter* de encadeamento dos atos que o compõem e que a ele se relacionam desde sua fase pré-negocial até a sua fase executória (de desenvolvimento e exaurimento), mediante uma perspectiva pluridimensional, global, dinâmica, que permite a observância dos elementos e pressupostos de cada um deles ao longo da sequência em que analisados, cuja multilateralidade igualmente consubstancia a supra referida relação jurídico-administrativa, de cunho geral que se estende sobre o todo processual administrativo, conferindo-lhe um viés de colaboração entre os envolvidos enquanto unidade de sentido.

Nessa visão procedimental dinâmica e globalizada, vai-se verificar a validade dos atos-componentes – e, por reflexo, do próprio contrato administrativo – inclusive quanto ao correto encadeamento sequencial destes e ao acertado desempenho das funções a que vocacionados em sua “autonomia relativa”, permitindo-se conferir, assim, seus efeitos jurídicos típicos e específicos ao longo de todo o tempo de duração da avença pública.

Assim, à luz dessas facetas procedimentais de que os contratos administrativos se revestem, é possível se conferir e controlar não apenas a existência das suas formalidades, mas também se existentes de modo correto e adequado, sem preterição de fases ou distorções passíveis de causarem vícios de invalidade, quer num

39 Ibid., p. 145.

40 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 492.

dado momento ou ao longo de toda a sua constituição e duração. Neste diapasão, Almiro do Couto e Silva ensina que *A compreensão da relação obrigacional como totalidade ou como sistema de processos permite uma melhor e mais adequada inteligência dos elementos que a compõem, unindo-os todos por um laço de racionalidade...*<sup>41</sup>

É de se ter presente, com isso, que a percepção que se extrai do contrato administrativo, numa perspectiva baseada na relação jurídica complexa permeada pela teoria da relação jurídico-administrativa, em si, representa análise mais minudenciosa da sua formação jurídica (microscópica), permitindo detectar-se eventuais invalidades não apenas nos seus próprios atos administrativos e equiparáveis, como também nos dos particulares que lhe conformam em colaboração (embora estes não sejam o objeto do presente estudo) – quer em um dado momento, quer ao longo de toda sua criação e desenvolvimento – ou seja, nos seus elementos, pressupostos de existência e validade, na adequação das relações lógicas de cunho teleológico e causais que estabelecem e, ainda, na exteriorização da vontade que os precede. Tal concepção também coaduna-se com o entendimento de Luís S. Cabral de Moncada ao enfatizar este que

Podemos assim falar de uma relação jurídica administrativa em sentido lato, compatível com formas de mera participação dos cidadãos na decisão e gestão dos assuntos administrativos e de uma relação jurídica administrativa em sentido mais estrito que tem por paradigma o contrato, muito embora se aceite, como se verá, que a disciplina paritária do contrato de direito privado não pode ser, sem mais, transposta para o âmbito da actividade administrativa, tendo em conta a ontologia do interesse público que à Administração compete tratar<sup>42</sup>

Sob o outro prisma de sua concepção, ou seja, enquanto expressão do exercício da função administrativa – administração pública – a análise passa para um âmbito de maior abstração, macroscópica, unidimensional, tomando o contrato administrativo como um único e específico ato administrativo (pactual concertado), que introduz normas jurídicas individuais e concretas para o Estado e o particular, cuja relação regulam de forma absolutamente cogente ao longo do tempo, isto é, por intermédio de suas cláusulas essenciais e exorbitantes, explícitas e implícitas.

41 SILVA, Almiro do Couto e. Prefácio. In: SILVA, Clóvis V. do Couto e. *A obrigação como processo*. 1ª ed., 5ª reimpr., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 2011, p. 10.

42 Moncada, *A relação jurídica administrativa*, op. cit., p. 144.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação jurídico-administrativa pactual pública faz com que o contrato administrativo seja atualizado para um contexto de concertação, em que as partes deixam de ser vistas como atores tradicionalmente contrapostos para verificarem-se enquanto colaboradores em um espírito de cooperação mútua, segundo o objetivo de uma parceria regida pelo diálogo antes e durante a tomada de quaisquer decisões no âmbito do desenvolver do ajuste público, de sorte que ressaíam mais legitimadas.

E isso somente é possível ao se agregar a ideia de processo administrativo (e sua imanente relação de conexão instrumental com a relação substantiva entre o Estado contratante e o particular contratado), visto como consequência do exercício da função administrativa e via natural para o exercício da participação popular e controle social das avenças públicas, possibilitando-se, assim, instaurar-se mais concretamente as políticas públicas enquanto fruto de um planejamento participativo efetivo e eficiente.

Tal relação jurídica de Administração Pública imiscuída com o processo administrativo, de outro lado, tem o condão de estabelecer uma dimensão interpretativa concomitantemente dinâmica (ou seja, de relação jurídica complexa) e estática (isto é, de ato administrativo *lato sensu*) dos ajustes públicos, devidamente instrumentalizada pela aplicação adaptada ao ordenamento jurídico pátrio das teorias dos atos separáveis e da incorporação, o que lhe traz significativas melhora e celeridade na identificação de eventuais invalidades e suas respectivas vias de supressão ou superação.

Daí, com essa parceria fundada no diálogo contínuo, a relação jurídico-administrativa pactual pública torna o contrato administrativo menos sujeito a discussões ou conflitos, o que melhora consideravelmente a prestação dos serviços públicos alvo da avença ante os mecanismos de controle assim proporcionados, vale repetir, não apenas para a verificação da existência das suas formalidades, mas também se existentes de modo correto e adequado, sem preterição de fases ou distorções passíveis de causarem vícios de invalidade, quer num dado momento ou ao longo de toda a sua constituição e duração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Procedimentos regulatórios no atual Direito Administrativo concertado (parte 1). In: MARQUES, Cláudia Villagra da Silva (Coord.). *Temas atuais de direito brasileiro e internacional 1: Estado, sociedade e Justiça em tempos de globalização, à luz do paradigma da eficiência*. Botucatu/SP: Quintaventura Edições, 2015, p. 175-196. Disponível em: <<http://www.amazon.com.br/TEMAS-DIREITO-BRASILEIRO-INTERNACIONAL-Colet%C3%A2nea-ebook/dp/B00VS2ZMB6>>. Acesso em: 23/07/2015.
- \_\_\_\_\_. *Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.
- \_\_\_\_\_. O contexto sinérgico das atividades de regulação administrativa concertada à luz dos denominados contratos administrativos. *Interesse Público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 12, nº 61, p. 69-82, mai./jun. de 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito tributário*. 16ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. 1ª ed., Campinas: Bookseller, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 23ª ed., 2010.
- GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3ª ed., Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, vol. II, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Corso di diritto amministrativo*. Milão: Giuffrè, vol. IV – I Procedimenti Amministrativi, 1969.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- FREIRE, André Luiz. *Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 15ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- \_\_\_\_\_. 28ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil (1939)*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Revista Forense, t. 1, 1958.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da actividade, da organização e do contencioso administrativos*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- NAWIASKY, Hans. *Cuestiones fundamentales de Derecho tributário*. Tradução de Juan Ramallo Massanet. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1982.
- SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Lançamento tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1996.
- SILVA, Almiro do Couto e. Prefácio. In: SILVA, Clóvis V. do Couto e. *A obrigação como processo*. 1ª ed., 5ª reimpr., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 2011.
- SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de direito público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 84, p. 64-74, out./dez. de 1987.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Causalidade e relação no direito*. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.