

A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos

Trust in Relations between the Public Administration and Its Subjects in Administrative Contracts

Gisella Maria Quaresma Leitão

Advogada, palestrante, professora e consultora em licitações públicas. Mestranda em Direito na UCP. Especialista em Direito Público e Privado pela EMERJ, e em Licitações Públicas e Contratos Administrativos pela AVM. Atualmente exerce a função de supervisora de licitação e pregoeira na Fundação Estatal de Saúde de Niterói (FeSaúde). E-mail: gisella.leitao25@gmail.com

Resumo: A administração pública desempenha, mesmo em um sistema de livre iniciativa, uma relevante função como agente econômico. Para que o poder público possa, em suas diversas esferas, corresponder às necessidades da coletividade, satisfazendo ao interesse público, ela precisa contar com o auxílio dos agentes econômicos privados. O fluxo de recursos movimentado por conta destes negócios é exorbitante. Em que pese ao atual momento pós-positivista, que demanda a observância de parâmetros éticos nas relações sociais, há profundos questionamentos entre os estudiosos no que toca à aplicação do princípio da boa-fé objetiva às relações que se estabelecem entre a administração pública e os administrados que com ela contratam. O artigo busca responder a esta indagação, partindo da produção bibliográfica sobre a matéria e pela análise da jurisprudência.

Palavras-chave: Administração pública. Processo administrativo. Boa-fé.

Abstract: Public administration plays, even in a system of free initiative, a relevant function as an economic agent. For the public authorities to be able, in its various spheres, to correspond to the needs of the collectivity, satisfying the public interest, it must count on the help of private economic agents. The flow of resources that is moved because of

these deals is exorbitant. Despite the current post-positivist moment, which demands the observance of ethical parameters in social relations, there are profound questions among scholars as regards the application of the principle of objective bona-fides to the relations that are established between the public administration and the administrations that hire it. The article seeks to answer this question, starting from the bibliographic production on the subject and by the analysis of jurisprudence.

Keywords: Public administration. Administrative process. Trust.

1 Introdução

Dentre os agentes econômicos que operam em sociedade, não se pode ignorar o papel de destaque assumido pelo Estado, mesmo em um regime constitucional que estabelece, como regra, a preponderância do capital privado no desempenho de atividades produtivas com fins empresariais, tal qual o artigo 170, inciso III e o artigo 173, *caput*, ambos da Constituição Federal da República de 1988.

Nesse cenário, dois atores ganham destaque. De um lado está a administração pública, repleta de prerrogativas sempre escoradas com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e, do lado diametralmente oposto está o administrado que, em muitos casos, terá que suportar de forma unilateral um fardo com vistas a atender ao bem comum.

Essa relação de verticalidade, concebida pela doutrina clássica, não pode mais servir como fundamento para justificar atuações arbitrárias e autoritárias, principalmente quando há interesses individuais em jogo. Também não se pode indagar que o contrato administrativo envolve um interesse recíproco: se o particular que é contratado tem o interesse de receber os valores pela prestação do serviço ou pela entrega dos produtos, é inegável que a administração pública também se beneficia do negócio, afinal, através dele poderá realizar o “interesse público”.

A indagação que se coloca é acerca da aplicação do princípio da boa-fé objetiva e de todos os seus consectários lógicos nos contratos de direito administrativo que, como sabemos, submete-se a um regime jurídico diferenciado.

A atuação entre contratante e contratada deverá sempre ser pautada na confiança recíproca, na probidade, na ética, ou seja: na boa-fé objetiva.

A Constituição Federal da República de 1988, em dois dispositivos de destaque, trata das licitações públicas e contratos. O primeiro, é o artigo 22, inciso XXVII, que atribui à União Federal, no sistema federativo pátrio, a competência para legislar acerca das normas gerais que serão aplicadas ao tema. O segundo é o artigo 37, inciso XXI, que dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

De plano é possível perceber o motivo que conduz ao debate, notadamente em uma sociedade que se utiliza da legislação com um largo espectro simbólico: ao mesmo tempo em que não verifica qualquer indicativo acerca de uma supremacia pré-ordenada do interesse público sobre o privado, a lei deixa claro que o contrato administrativo é pitoresco. Enfatize-se: a lei ordinária, pois a Constituição da República nada dispõe acerca dessa supremacia.

A partir do método da revisão bibliográfica e com base em uma pesquisa empírica nos bancos de dados dos tribunais superiores, para que se possa compreender o entendimento ali manifestado, o artigo pretende responder a indagação acerca da obrigatoriedade da conduta da administração pública, especialmente em suas relações contratuais, estar pautada pelos paradigmas da boa-fé objetiva, tal qual se dá no âmbito das relações particulares.

2 A bipartição doutrinária do interesse público

Para que se possa compreender a essência do problema enfrentado neste artigo, como um antecedente, é necessário dedicar algumas poucas linhas ao estudo de um conceito que é central para toda a ciência do direito administrativo e que representa um dos elementos-chave para justificar que a administração pública esteja submetida a um regime jurídico diferenciado em relação ao particular. É impossível tratar qualquer tema sem pensar que o escopo de qualquer atividade administrativa é satisfazer um “interesse público”.

No que consiste o interesse público? É importante deixar claro, de início, que o interesse público não pode ser confundido, jamais, com o interesse da administração pública, na medida em que ela representa um meio e não um fim em si mesma. Em obra dedicada ao princípio da dignidade da pessoa, Luís Roberto Barroso, enfatiza:

Do valor intrínseco do ser humano decorre um postulado antiutilitarista e outro autoritário. O primeiro se manifesta no imperativo categórico kantiano do homem como um fim em si mesmo, e não como um meio para a realização de metas coletivas ou de projetos pessoais de outros; o segundo, na ideia de que é o Estado que existe para o indivíduo, e não o contrário. (BARROSO, 2013)

Na unanimidade das obras doutrinárias de direito administrativo, os autores reparam o interesse primário em dois vieses: o interesse público primário e o interesse público secundário. Quando atua voltado a atender ao interesse público primário, o Estado busca satisfazer alguma necessidade coletiva, por exemplo: quando edifica um prédio que servirá para sediar uma escola ou quando promove alguma intervenção na propriedade privada. Já o interesse público secundário vislumbra o Estado como sujeito de direitos e obrigações, atuando em prol da coletividade apenas de forma indireta ou tangencial, como se dá, por exemplo, quando estabelece uma relação negocial no exercício da sua atividade empresarial residual.

Fazendo uso da doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011), ensina que “o interesse público genuíno, concebido como ‘dimensão pública dos interesses individuais’, é o denominado ‘primário’, sendo o interesse público secundário, na realidade, ‘interesse do Estado’”.

Dessa repartição decorre que, nas hipóteses em que o Estado atua para atender a um interesse público, o faz a partir de uma posição jurídica diferenciada em relação aos particulares, enquanto nos casos em que desempenha uma atividade destinada a satisfazer um interesse público secundário, o faz como se um particular fosse. A partir daí, na academia, tradicionalmente sempre se sustentou a tese de que apenas nos casos em que o Estado atua com vistas a atender a um interesse público primário é que haverá lugar para se cogitar uma relação verticalizada com os administrados.

Dessa forma, é possível conceituar o interesse público primário como um interesse juridicamente legítimo da coletividade que exige do poder público a adoção de atos tendentes a satisfazê-lo e, por este motivo, age com autêntico império na medida em que a sua razão de ser é, justamente, a de viabilizar o exercício de direitos. O interesse público secundário, por sua vez, é considerado aquele do próprio Estado, despido de qualquer relação direta com a satisfação de uma pretensão da coletividade, motivo pelo qual, se comporta como se um particular fosse.

Uma ressalva importante deve ser feita: mesmo sem aderir ao seu entendimento, vale mencionar uma parte da doutrina que é capitaneada por Ricardo Marcondes Martins (2011, p. 200), segundo a qual

a pressuposição de interesses públicos disponíveis decorre de um vício metodológico, de um vício de premissa teórica, da equívoca pressuposição de que a Administração pode assumir a posição jurídica de um particular e afastar-se do regime de direito público. [...] o interesse público secundário só é reconhecido pelo Direito quando for coincidente com o interesse público primário.

O grande destaque que se dá a esta bipartição do interesse público é estabelecer os

casos em que se poderia dizer que está justificada uma posição de “vantagem” do poder público em relação aos particulares.

Com base nisso, há muito se discute, por exemplo, acerca da possibilidade de utilização do princípio da boa-fé objetiva nas relações travadas entre a administração pública e os particulares, principalmente quando inseridas no contexto de uma relação contratual. Mais uma vez, quando o olhar é lançado sobre a produção acadêmica clássica de direito administrativo é possível constatar que uma suposta supremacia do interesse público sobre o interesse dos particulares justificava a inserção das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos decorrentes de processos de licitação.

3 O princípio da supremacia do interesse público: reinterpretação

Uma vez conceituado o interesse público, principalmente a distinção entre o primário e o secundário, bem como estabelecida a premissa de que, tradicionalmente, sempre se defendeu que, pelo fato de atuar com vistas a satisfazer um interesse da coletividade, na primeira hipótese, justifica-se um tratamento diferenciado do Estado em relação ao administrado, é importante compreender uma discussão que ainda se mantém muito viva: é compatível com o nosso ordenamento jurídico a visão de supremacia do interesse público?

Vale, neste ponto, introduzir o tópico com a citação da obra de Matheus Carvalho (2021) em que menciona Marcos Bittencourt na seguinte afirmação: “O princípio da supremacia do interesse público atribui um status especial ao Estado frente ao particular”.

Há, neste ponto, uma nítida dissonância entre o posicionamento dos diversos administrativistas. Grosso modo, é possível concentrar os autores entre aqueles que possuem uma visão tradicional e aqueles que assumem uma postura inovadora.

De início, é bom deixar claro que a supremacia do interesse público consiste na atribuição de uma posição de preponderância à administração pública em relação ao particular, sob o argumento de que, naquelas hipóteses em que os seus órgãos atuam para satisfazer um interesse público primário, o fazem para atender a um interesse da coletividade. Em poucas palavras, seria o mesmo que dizer: o interesse de muitos sobrepuja o interesse de poucos.

Também é importante mencionar um dado relevante, em especial no contexto de um ordenamento jurídico marcado por fortes traços de *civil law* como o nosso: o reconhecimento da supremacia do interesse público pela doutrina não permite ignorar que ele não encontra sede normativa positivada em qualquer ato normativo. Não existe um dispositivo normativo específico que afirme a supremacia do interesse público, mesmo quando se trata de um interesse primário.

Como expoente da doutrina clássica, ao tratar da interpretação do direito administrativo, Hely Lopes Meirelles (2005) ensina que:

Com efeito, enquanto o Direito Privado repousa sobre a igualdade das partes na relação jurídica, o Direito Público assenta em princípio inverso, qual seja, o da supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Dessa desigualdade originária entre a Administração e os particulares resultam inegáveis privilégios e prerrogativas para o Poder Público, privilégios e prerrogativas que não podem ser desconhecidos nem desconsiderados pelo intérprete ou aplicador das regras e princípios desse ramo do Direito. Sempre que entrarem em conflito o direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o bem comum.

Para outros, a justificativa da adoção da supremacia do interesse público é a consagração do princípio democrático, como se vê em José dos Santos Carvalho Filho (2013): “Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias”. Outros, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2006) justificam a prevalência como um “pressuposto lógico de qualquer ordem social estável”. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006), em tom parecido com o de Hely Lopes Meirelles (2005), parte da ideia de que a finalidade do Estado é atender a coletividade, razão pela qual o ordenamento jurídico estabelece uma série de situações em que os direitos dos indivíduos deverão sucumbir diante dos interesses desta.

A partir dos argumentos trazidos pelos autores, que se apoiam na visão tradicional de supremacia do interesse público, é possível tecer algumas indagações que se prestam a colocar em xeque o princípio, como até então era ensinado e utilizado na prática jurídica.

O ponto de partida para criticar a adoção irrestrita de uma supremacia do interesse público sobre o particular é o valor central da atual ordem jurídica brasileira, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa, com assento no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal da República de 1988. Daniel Sarmiento (2002) sumariza de forma muito feliz:

O princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional, irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico e balizando não apenas os atos estatais, mas também toda a miríade de relações privadas que se desenvolvem no seio da sociedade civil e do mercado.

Por conta disso, como já destacado, o indivíduo é compreendido em sua singularidade como centro da preocupação do Estado, cuja razão de existir é, justamente, viabilizar o exercício de direitos individuais, sendo incompatível com tal visão observá-lo por uma ótica organicista. A dignidade da pessoa é incompatível com qualquer ideia que vislumbre o indivíduo como uma espécie de servo da coletividade, tal qual se daria pela defesa de que os interesses da pessoa devem ser suprimidos necessariamente quando colidir com um

interesse do grupo com o qual convive. O indivíduo convive em sua sociedade e não se insere em sociedade, com uma célula dentro de um organismo.

Da mesma forma, o conceito de democracia não fica adstrito à prevalência da vontade da maioria, mas, principalmente, na preservação dos direitos de grupos minoritários. Se assim não o fosse, a democracia se converteria em regime autoritário, na medida em que inexistiria qualquer oscilação de maiorias e minorias.

Em abordagem que se tornou referência sobre a matéria, afirma Gustavo Binbenbim (2008):

É fácil constatar porque a ideia de prioridade absoluta do coletivo sobre o individual (ou do público sobre o privado) é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Tributária do segundo imperativo categórico kantiano, que considera cada pessoa como um fim em si mesmo, a noção de dignidade humana não compadece com a instrumentalização das individualidades em proveito de um suposto “organismo superior”. Como instrumento de proteção e promoção dos direitos do homem, o Estado é que deve ser sempre o instrumento de emancipação moral e material dos indivíduos, condição de sua autonomia nas esferas pública e privada. Dito de outra forma, o Estado, como entidade jurídico-política, existe para viabilizar, de forma ordenada e racional, a persecução de projetos e objetivos próprios por cada indivíduo, independentemente das “razões de Estado” que a comunidade política possa invocar. A dimensão transindividual, de inegável importância, não é dissociada nem necessariamente oposta aos interesses particulares, mas condição necessária de sua fruição em vida social, segundo critérios razoáveis e proporcionais.

O tema também é enfrentado sob a ótica da teoria do direito, notadamente, na diferenciação entre normas e princípios. Em sua obra, já citada, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) apresenta o estudo pioneiro de Humberto Ávila:

Humberto Ávila, em trabalho pioneiro no Brasil, afirmou que o tradicional princípio da supremacia do interesse público não pode ser considerado como norma-princípio à luz da Teoria Geral do Direito, pois a “sua descrição abstrata não permite uma concretização em princípio gradual.” Desse modo, sua aplicação não admite ponderações, como é o caso dos princípios propriamente ditos, mas apenas a sua prevalência absoluta, a priori, e não *ex post*, em detrimento dos interesses privados. De acordo com Ávila, existem outros argumentos para demonstrar a inexistência da supremacia, em abstrato, do interesse público, a saber: a) a Constituição brasileira (Constituição cidadã), em diversas passagens, partindo da dignidade da pessoa humana, protege a esfera individual (exs: arts. 1, 5 etc.), não sendo lícito afirmar, a partir da interpretação sistemática das normas constitucionais, a existência de uma prevalência em favor do interesse público; b) indeterminabilidade abstrata e objetiva do “interesse público”, o que contraria premissas decorrentes da ideia de segurança jurídica; c) o

interesse público é indissociável do interesse privado, uma vez que ambos são consagrados na Constituição e os elementos privados estariam incluídos nas finalidades do Estado, como se percebe, v.g. a partir da leitura do preâmbulo e dos direitos fundamentais; d) incompatibilidade da supremacia do interesse público com postulados normativos consagrados no texto constitucional, notadamente os postulados da proporcionalidade e da concordância prática. A atuação do Poder Público não pode ser pautada pela supremacia do interesse público, mas, sim, pela ponderação e máxima realização dos interesses envolvidos.

Assim, para esta corrente de entendimento não haveria que se falar em nossa atual ordem jurídica, no reconhecimento de uma necessária prevalência do interesse público sobre o privado, sob pena de, assim ocorrendo, criar uma confusão sistêmica irremediável.

Essa supremacia do interesse público como uma solução apriorística em favor do Estado, desprezando quaisquer elementos do caso concreto, encontra muito destaque no tema objeto deste artigo. Como é sabido, os contratos administrativos, por força do que dispõe o artigo 58 da lei 8.666/1993 e o artigo 104 da lei 14.133/2021, possuem em seu conteúdo as denominadas “cláusulas exorbitantes”, assim consideradas aquelas que atribuem à administração pública uma posição de maior vantajosidade em relação ao parceiro contratual, sem semelhante hipótese para as relações negociais de direito privado. Pode-se citar a possibilidade de alteração unilateral dos contratos administrativos pela administração pública contratante, bem como a garantia de rescisão unilateral por motivo de interesse público ou em virtude do inadimplemento do particular, como cláusulas exorbitantes expressas tanto na lei nº 8.666/93, bem como na lei nº 14.144/2021.

Nesse sentido, afirma Gabriela Verona Pércio (2020):

De acordo com o art. 58 da lei 8.666/1993, que estabelece o regime jurídico dos contratos administrativos, a Administração Pública contratante possui as prerrogativas de modificar e rescindir unilateralmente os contratos, fiscalizar sua execução, aplicar sanções aos contratados inadimplentes e, nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato para assegurar a continuidade. São as denominadas “cláusulas exorbitantes”, as quais, seguindo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “podem ser definidas como aquelas que não são comuns ou que seriam ilícitas nos contratos entre particulares, por encerrarem prerrogativas ou privilégios de uma das partes em relação à outra.

Dessa maneira, quando se lança um olhar constitucionalizado para a ideia tradicional de que o interesse público deverá, sempre, afastar o interesse do indivíduo, o que se vê é que ela não se sustenta, por colidir com o axioma da dignidade da pessoa, da mesma forma que, considerando-se a teoria do direito, sequer pode ser reputado como princípio, mormente

quando se leva em conta que a sua aplicação não se dá de forma gradual, mas segundo a regra do tudo ou nada.

Em uma ordem constitucional pautada pelos direitos fundamentais e na valorização do ser humano não se pode estabelecer que o interesse do indivíduo seja, presumidamente, menos valioso do que aquele que, segundo o administrador público, é manifestado pela coletividade.

Há, ainda, um outro aspecto que deverá ser enfrentado ao longo das próximas linhas: será que as cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos são compatíveis com a conduta de quem se espera que dispense um tratamento pautado pelos ditames da boa-fé objetiva nas suas relações negociais?

4 O princípio da boa-fé objetiva

4.1 O histórico do princípio no direito brasileiro

A análise do percurso histórico do princípio da boa-fé objetiva em nosso ordenamento jurídico nos permite compreender os motivos pelos quais é ainda atual a discussão acerca da sua aplicação ao direito administrativo, inclusive, no que toca aos contratos administrativos decorrentes de licitação.

Pode-se dizer, desde já, que o problema decorre de uma vetusta visão de que o direito, como ciência, se biparte em dois ramos estanques, a saber: o direito público e o direito privado. No Brasil, o instituto tem as suas raízes no direito privado, mais especificamente no direito obrigacional. Ao que parece, este tradicional método de ensino do direito acaba por ensejar mazelas que desafiam a sua superação, na exata medida em que se deve compreender a ordem jurídica como um sistema dotado de lógica e razoabilidade, fazendo consubstanciar verdadeiro exercício de heresia comunicar institutos do direito privado ao direito público, e vice-versa.

Esse argumento deve ser mencionado pelo fato de que a boa-fé objetiva surge na experiência jurídica brasileira em 2002, com o advento do atual Código Civil Brasileiro. Dentre as diversas alterações que foram implementadas no ordenamento, quando comparado com o sistema de Código Bevilácqua, destaca-se um giro conceitual no que tange à boa-fé.

A eticidade, como bem destacam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2021), representa um dos paradigmas sobre os quais se estrutura o Código Civil e influencia diretamente a visão atual acerca de em que consiste a boa-fé:

A eticidade é o segundo paradigma do Código Civil de 2002. Aqui, por igual, é possível vislumbrar um grande abismo entre o que projeta o Código Reale e o que projetou o Código Bevilácqua. O termo ética pode ser entendido com a ciência do fim para o qual a conduta dos homens deve ser orientada. [...] Na estrutura do Código Civil em vigor, o paradigma

da eticidade pode ser vislumbrado em diversas passagens, sempre iluminadas pela ideia de construção de uma solução concreta e, principalmente, por meio das cláusulas gerais. Veja-se, como exemplos disso, a boa-fé objetiva (CC, art. 422) e o abuso do direito (CC, art. 187). Também o Código de Processo Civil de 2015, logo em seu art. 5º, consagra a necessidade de um comportamento ético nas relações processuais, respeitada a boa-fé objetiva processual.

Na verdade, o que se tem é uma das manifestações do pós-positivismo, com o nítido regresso da moral ao direito. O Estado Social traz a necessidade de oxigenar o ordenamento jurídico com os valores permeados pela ética e a moral, e é nesse contexto que surge o princípio da boa-fé objetiva.

Destaca-se, neste ponto, a fala de Humberto Theodoro Júnior (2013):

Não se tratava mais de recorrer à boa-fé apenas no plano subjetivo para justificar ou sancionar o erro acerca da realidade fático-jurídica, mas de se exigir a adoção, pelos contratantes, do padrão de comportamento negocial correspondente a uma conduta objetivamente honesta, segundo o conceito dominante no meio social.

Registra-se que, no direito estrangeiro, a ordem jurídica alemã foi a precursora na positividade deste princípio, o que se deu no Código Civil Alemão, o *BGB*, datado do ano de 1900.

4.2 A boa-fé objetiva e a sua tríplice função

Como destacado, o Código Civil de 2002 marca a consagração de um novo viés da boa-fé nas relações privadas. Até aquele momento, a boa-fé era subjetiva e, por conta disso, ficava limitada ao aspecto psicológico, interno, da pessoa. Hoje a boa-fé é objetiva, ou seja, apreendida a partir das atividades desempenhadas pela pessoa na dinâmica de suas relações jurídicas, pouco importando o seu estado anímico puramente avaliado. Acrescente-se a isso a advertência do professor Humberto Theodoro Júnior sobre outro importante parâmetro distintivo da boa-fé de ontem e de hoje: em tempos pretéritos a sua aplicação ficava restrita aos direitos reais e a sua aquisição.

A boa-fé, segundo a abalizada doutrina de Anderson Schreiber (2016), possui no nosso ordenamento jurídico uma tríplice função. Ela desempenha um papel de cânone interpretativo para os negócios jurídicos, ao mesmo tempo em que cria deveres anexos e restringe o exercício de direitos. Vale, neste ponto, transcrever parte de sua obra, em que fornece o sentido de cada um destes escopos que são desempenhados pela boa-fé objetiva nas relações jurídicas:

Na primeira função, alude-se à boa-fé como critério hermenêutico, exigindo que a interpretação das cláusulas contratuais privilegie sempre o sentido mais conforme à lealdade e à honestidade entre as partes. A boa-fé

impede, aí, por certo, interpretações maliciosas e dirigidas a prejudicar a contraparte, mas vai além, atribuindo à norma contratual o significado mais leal e honesto. [...] No que tange à segunda função, a boa-fé exerce o papel de fonte criadora de deveres anexos à prestação principal. Assim, impõe às partes deveres outros que não aqueles previstos no contrato, como o dever de informação, o dever de segurança, o dever de sigilo, o dever de colaboração para o integral cumprimento dos fins contratuais, e assim por diante. [...] A terceira função geralmente atribuída à boa-fé objetiva é a de impedir o exercício de direitos em contrariedade à recíproca lealdade e confiança que deve imperar nas relações privadas.

As três vertentes da boa-fé objetiva estão previstas no Código Civil em dispositivos distintos. A função interpretativa está prevista no artigo 113 do Código Civil quando fala que “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração”. A função criadora de deveres anexos às partes envolvidas no negócio encontra assento no artigo 422 do Código Civil que destaca que “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”. Por fim, o artigo 187 do Código Civil consagra a função restritiva de exercício de direitos ao dizer que “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

A boa-fé objetiva assume, dessa maneira, a natureza jurídica de uma cláusula geral que estabelece *standards* de conduta para as pessoas nas diversas relações sociais, principalmente a partir da criação de direitos e obrigações anexos à prestação principal que une as partes em torno do vínculo obrigacional, com o intuito de viabilizar uma postura de mútua cooperação e lealdade. Não é por outro motivo que hoje não se fala mais em partes no contrato, mas em parceiros contratuais, na medida em que a atuação na relação que os une deve ser desempenhada de tal forma que viabilize que todos desempenhem as suas parcelas.

E no que consistem esses deveres anexos? Podemos citar, exemplificativamente: a) dever de cuidado em relação à outra parte negocial; b) dever de respeito; c) dever de informar a outra parte sobre o conteúdo do negócio; d) dever de agir conforme a confiança depositada; e) dever de lealdade e probidade; f) dever de colaboração ou cooperação; h) dever de agir com honestidade; e, i) dever de agir conforme a razoabilidade, a equidade e a boa razão.

4.3 As figuras correlatas à boa-fé objetiva

Sob influência da lógica pós-positivista que promove, como já destacado, o resgate da moral no desenvolvimento do direito, surgiram diversas figuras jurídicas que apresentam pontos de convergência. É o caso dos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé que, como ressaltado por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011), “não é fácil estabelecer uma linha divisória clara entre os três princípios”.

A segurança jurídica assume um duplo aspecto: objetivo, representado pela necessidade de estabilização do ordenamento jurídico; e subjetivo, representado pela proteção do sentimento de confiança que os particulares acabam nutrindo a partir da conduta dos órgãos de Estado. Neste tocante, o já citado Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) ensina sobre ele que: “Não obstante o princípio da proteção da confiança esteja relacionado com o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, a sua importância gerou a necessidade de consagrá-lo como princípio autônomo, dotado de peculiaridades próprias”.

O princípio da confiança, no contexto da função administrativa do Estado, pode ser encarado a partir de três perspectivas como destacado por Rafael da Cás Maffini (2005), em sua tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul:

a) de um lado, tem-se a proteção procedimental da confiança ou das expectativas legítimas, consubstanciada na necessidade de uma atividade administrativa processualizada, em que se assegure a participação dos destinatários da função administrativa; b) de outro lado, tem-se a proteção compensatória da confiança, compreendida como o dever do Estado de ressarcir os prejuízos decorrentes da frustração de expectativas nele legitimamente depositadas pelos cidadãos; c) por fim, destaca-se a proteção substancial ou material da confiança, cujo significado pode ser sumariizado como sendo um conjunto de normas jurídicas emergentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas e, assim, dignas de proteção.

Para que o trabalho não incorra em vício de incompletude, e, parafraseando Geraldo Vandré, “pra não dizer que não falei das flores”, mesmo não se tratando do foco central do presente artigo é importante tratar, ainda que brevemente, alguns institutos que decorrem, diretamente, da consagração da boa-fé objetiva, quais sejam, o *venire contra factum proprium*, o *tu quoque*, a *supressio* ou *verwirrung* e a *surrectio* ou *erwirkung*. O *venire* nada mais é do que a vedação do desempenho de condutas contraditórias pelo sujeito em uma relação jurídica a partir da sua postura antecedente; o *tu quoque* é a adoção indevida de uma primeira conduta que se mostra incompatível com o comportamento posterior; a figura da *supressio* ou *verwirrung* consiste na supressão ou perda de um direito pela falta do seu exercício por razoável lapso temporal; e, por fim, a *surrectio* ou *erwirkung* consiste no surgimento de um direito em face de uma conduta reiterada.

5 A boa-fé nas relações de direito administrativo

5.1 A administração pública vive a margem de um comportamento ético?

O ponto central do debate neste artigo pode ser esclarecido a partir da indagação que principia este tópico. Dizer que a boa-fé objetiva é um princípio que deve ser observado pela

administração pública passa, necessariamente, pela afirmação que os seus órgãos precisam atuar pautados por uma postura ética, tal qual se dá com qualquer pessoa.

Além disso, não se pode perder de norte, nesse debate, o cenário constitucional estabelecido com o advento da atual ordem jurídica: estamos sob a égide de um estatuto fundamental que estabelece como alguns dos seus princípios a segurança jurídica e a justiça, tudo com o intuito de realizar uma “sociedade livre, justa e solidária”, como enfatiza o artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal da República de 1988.

Disso decorre, quase que de maneira intuitiva, a necessidade de que a administração pública paute a sua conduta pelos mais estritos parâmetros da ética, respeitando as expectativas inculcadas nos administrados e, principalmente, dispensando ao parceiro de sua relação o mesmo comportamento que espera receber. A administração pública não pode atuar desviada de padrões éticos mínimos.

5.2 A positivação dos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé no ordenamento jurídico brasileiro

Incumbiu ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal da República de 1988 estabelecer o rol de princípios constitucionais setoriais que informam quaisquer temas afetos à administração pública. Vale dizer, neste ponto, que a referência que se faz à administração pública é a mais ampla possível, de forma a abarcar não apenas os órgãos que compõem a sua estrutura direta, mas, igualmente, todas as entidades que integram a sua estrutura indireta. O legislador constituinte elencou como princípios norteadores a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Em virtude da ideia de unidade do texto constitucional, deve-se dizer que não há qualquer relação de prevalência hierárquica entre os diversos princípios que informam a atividade administrativa em nossa ordem jurídica. Contudo, para os fins a que se destina este artigo, tem acentuado relevo o princípio da moralidade, isso porque, pode-se dizer que é ele quem contém os valores da ética, da probidade, da honestidade e da boa-fé.

Apoiando-se em sólida doutrina, Alexandre Santos de Aragão (2012) nos empresta uma definição satisfatória de moralidade administrativista:

A expressão verbal de uma noção tão abstrata como a “moralidade” aplicada a uma área específica de atuação humana – a gestão pública – é um desafio. A doutrina, em busca de clareza em suas definições, vincula a moralidade administrativa a alguns parâmetros.

Hely Lopes Meirelles, distinguindo a moralidade administrativa da noção comum de moralidade, liga-a à ideia de “bom administrador” (legalidade mais honestidade mais conveniência). Com isso, a probidade estaria contida na moralidade. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em linhas próximas a Hely Lopes Meirelles, sustenta que a moral comum seria apenas ética, enquanto a moral administrativa agregaria, a esse substrato ético,

a diferença prática entre o que deve ser considerado como boa ou má administração.

A boa-fé, neste sentido, inclui-se no conteúdo de moralidade em que acaba representada como a obrigatoriedade de que a administração pública atue pautada pelos parâmetros éticos.

Não foi por outro motivo que o artigo 2º, *caput*, da lei nº 9.784/99 trouxe explicitamente em seu bojo o princípio da moralidade e, de forma reforçada em seu parágrafo único, o estabelecimento de que no processo administrativo deverão ser observados os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. A lei que instrumentaliza o procedimento administrativo federal não deixa qualquer sombra de dúvida de que a atuação da administração pública deverá estar pautada pela boa-fé.

O já citado Anderson Schreiber (2016) leciona que:

Não obstante, mesmo aqueles que restringem a aplicabilidade da boa-fé objetiva às relações privadas, devem admitir a incidência do princípio de proibição do comportamento contraditório em relações de direito público, seja como expressão de institutos verdadeiramente publicísticos (como a moralidade administrativa e a igualdade dos administrados em face da Administração Pública) ou como resultado da direta aplicação do valor constitucional da solidariedade social. A Administração Pública, note-se, tem o dever de rever seus próprios atos quando eivados de legalidade, mas deve adotar todas as cautelas para evitar ou atenuar os danos que possam ser causados, por conta disso, àqueles que, de boa-fé, confiaram no sentido de seu comportamento inicial.

O que se vê, em tempos de pós-positivismo, é que o legislador tem demonstrado inegável preocupação em afirmar, sempre que pode, a necessidade de que a administração pública atue pautada pelos parâmetros éticos, seja o legislador constituinte ao redigir o artigo 37, *caput*, da Carta da República, seja o legislador ordinário ao regulamentar o procedimento administrativo e determinar que seja observada a boa-fé. Fica rechaçada totalmente aquela doutrina tacanha e apegada a uma literalidade de que não seria aplicável às relações públicas os institutos da boa-fé objetiva.

5.3 A aplicação da boa-fé objetiva aos contratos administrativos decorrentes de procedimento licitatório

Uma vez reconhecido que nada há que justifique excluir a boa-fé objetiva como um dos elementos informadores do comportamento da administração pública em face dos administrados, torna-se irresistível admitir que os seus conseqüências, da mesma forma, devem manifestar-se no caso concreto. A boa-fé não se aplica apenas parcialmente ao Estado, mas se materializa em todos os seus variados matizes.

A teoria dos atos próprios é um dos consectários da boa-fé objetiva e decorre da ideia de *nemo potest venire contra factum proprium*. Neste sentido, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2011) ensina que

A proteção da confiança do administrado por meio da exigência de atuação leal e coerente do Estado ocorre, ainda, a partir da teoria dos atos próprios que é aplicável, modernamente, ao Direito Administrativo. A teoria dos atos próprios possui três requisitos: a) identidade subjetiva e objetiva: o ato anterior e o ato posterior emanam da mesma Administração Pública e são produzidos no âmbito da mesma relação jurídica; b) a conduta anterior é válida e unívoca: capaz de gerar a confiança (expectativa legítima) na outra parte da relação jurídica; e c) atuação contraditória: incompatibilidade do ato posterior com o ato anterior.

Em relação aos contratos administrativos, a teoria dos atos próprios deve ser analisada em conjunto com a verificação da onerosidade excessiva e da lesão. A situação fica mais clara se nos utilizarmos de um caso concreto.

Em um contrato administrativo para a execução de uma obra pública firmado poucos meses antes da grave pandemia que assolou o planeta, diversos insumos necessários para a concretização do projeto passam por um processo inflacionário grave e o seu valor, por conta disso, sobe de forma exponencial. Com base nesta realidade, e comprovada a situação de inviabilidade do prosseguimento do contrato por parte do contratado, a administração reconhece a procedência do pedido de reequilíbrio contratual e, seguindo o procedimento, firma o respectivo termo aditivo. Os valores constantes do termo aditivo não são repassados ao contratado e, para piorar, a administração pública permanece no mais absoluto silêncio.

É evidente a aplicação da boa-fé objetiva no caso concreto. O particular que contratou com a administração explicitou de forma detalhada a alteração superveniente das condições de mercado, sendo certo que o pedido acabou sendo recebido e acolhido pelo respectivo órgão. O particular tem inculcida a confiança, a partir da assinatura do termo aditivo, que o equilíbrio contratual será reestabelecido. Contudo, a administração pública, sem qualquer justificativa legítima, deixa de cumprir com aquilo a que se comprometeu.

Sem a menor sombra de dúvidas, quando a administração pública contrata, o faz para atender a um determinado interesse público que os gestores constataram a partir da própria coletividade. Contudo, isso não implica ignorar, em absoluto, a condição daquele que se dispôs a cumprir com todos os requisitos estabelecidos em lei e no respectivo ato convocatório para contratar e, dessa forma, obter a sua merecida parcela de lucro.

Agir de boa-fé, quando o que se tem em foco é um contrato, significa compreender as expectativas que o parceiro negocial tem a partir da criação do vínculo obrigacional, de forma que a administração pública tem a obrigação de se comportar de forma a permitir que a

prestação seja cumprida adequadamente pelo contratado e que ele possa obter os benefícios esperados a partir do negócio. Não há nenhum demérito nisso. Quando o particular firma um contrato com o Estado, o seu intuito, mais imediato, é a obtenção da justa remuneração pelo trabalho por ele desempenhado para satisfazer o interesse que é considerado pela administração pública para agir no caso concreto.

É ilícito o comportamento do administrador público que, sob o argumento de satisfazer um interesse público dotado, supostamente, de supremacia sobre o do particular, atua de forma maliciosa para frustrar as legítimas expectativas do parceiro negocial do poder público, impondo a ele prejuízo de índole econômica – a perda de uma quantia por ocasião do contrato, como se dá no caso mencionado, pela imposição de que o contratado adquira produtos com um valor muito mais elevado sem reequilibrar os termos negociais – ou jurídica – inviabilizado o contrato e descumprida uma cláusula pelo particular contratado, por exemplo, impõe-se uma penalidade.

Torna-se urgente, neste sentido, reconhecer a aplicação do princípio da boa-fé objetiva aos contratos administrativos como parâmetro de conduta a ser exigido da administração pública e seus respectivos agentes.

5.4 A boa-fé objetiva na Administração Pública e o enfrentamento do tema nos tribunais superiores

O direito é uma ciência social aplicada e, portanto, parece estéril enfrentar qualquer tema sem avaliar a forma com que a jurisprudência trata a questão. Mesmo aqueles que não se filiam à ideia do realismo jurídico para a descrição da teoria do direito, não podem negar a relevância das decisões judiciais para a delimitação do conteúdo normativo de qualquer dispositivo, como sintetiza Mario Pimentel Albuquerque (1997), mencionando a obra de Alf Ross:

De acordo com isto, anota Ross, uma ordem jurídica nacional, considerada como um sistema vigente de normas, pode ser definida como o conjunto de normas que efetivamente operam no espírito do juiz, porque este as vive como socialmente obrigatórias e por isso a elas obedece.

O certo é que não se pode negar relevo à interpretação jurisdicional, muito menos quando a Corte em foco é de elevado grau da estrutura judiciária de um país.

A questão tratada neste artigo foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ocasião do julgamento do agravo regimental em mandado de segurança nº 31.695, relatado pelo ministro aposentado Celso de Mello. No julgado da nossa mais alta corte de justiça, o tema da boa-fé foi enfrentado no contexto de um concurso público e do direito à nomeação do candidato aprovado no limite das vagas que eram oferecidas no certame. Restou decidido que a administração pública deve observar a boa-fé em suas relações com os administrados, como se observa no seguinte trecho do voto condutor do resultado:

Cabe enfatizar, de outro lado, que o ato questionado na presente causa introduziu, no âmbito das relações de direito administrativo entre o Poder Público e os candidatos inscritos no concurso, um fator de instabilidade e de incerteza, frustrando, de maneira indevida, legítimas aspirações do ora recorrido, especialmente se se considerar a cláusula geral do “*nemo potest venire contra factum proprium*”, que, além de consagrar a proibição do comportamento contraditório, traduz consequência derivada dos princípios da confiança e da boa-fé objetiva, que visam obstar, nas relações jurídicas, práticas incoerentes por parte daqueles que incutem, em outrem, em razão de conduta por eles concretizada (no caso, o Poder Público), expectativas legítimas que, no entanto, vêm a ser posteriormente frustradas em função de uma inesperada mudança de atitude conflitante com a conduta inicial.¹

Também no âmbito da mais alta corte infraconstitucional do sistema judiciário brasileiro é este o entendimento. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no recurso especial 1.224.007/RJ, relatado pelo ministro Luis Felipe Salomão, também se utilizou do subprincípio do *nemo potest venire contra factum proprium* para solucionar um caso de direito público.

Neste caso, a situação era diversa e a crise jurídica se instalou por conta de um contrato de locação firmado entre um administrado e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública sediada em Brasília, e a corte superior estabeleceu de forma muito clara que a administração pública não pode valer-se de uma postura maliciosa, divorciada da boa-fé objetiva. É o que se vê no bojo do próprio acórdão:

3. As locações são contratos de direito privado, figure a administração como locadora ou como locatária. Neste último caso, não há norma na disciplina locatícia que retire do locador seus poderes legais. Naquele outro também não se pode descaracterizar o contrato de natureza privada, se foi este o tipo de pacto eleito pela administração, até porque, se ela o desejasse, firmaria contrato administrativo de concessão de uso. (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 22 ed., rev, ampl. e atualizada. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009. p. 183) 4. O intento da recorrente de contratar com base na Lei de Locações, oferecendo condições para renovação da locação e gerando uma legítima expectativa à locatária, e, posteriormente, não querer se submeter à lei nº 8.245/1991, atenta contra o princípio da boa-fé objetiva, notadamente em sua vertente *venire contra factum proprium*.²

Esses dois precedentes refletem a posição majoritária dos tribunais superiores, o que demonstra que a questão, ao menos na jurisprudência, é sobejamente aceita, razão pela qual, pode-se exigir que a administração pública atue em suas relações com os administrados, de qualquer natureza, pautada pela boa-fé objetiva, sob pena de prática de ato ilícito passível de responsabilização.

1 Supremo Tribunal Federal, MS 31.695 AgR/DF, julgado em 3 fev. 2005.

2 Superior Tribunal de Justiça, resp. 1.224.007/RJ, julgado em 24 abr. 2014.

6 Conclusão

É inegável que existe uma diferença marcante entre um contrato firmado no âmbito do direito privado daqueles que são celebrados pela administração pública após a realização do procedimento licitatório. Enquanto no primeiro há, tão-somente, a busca pelo interesse das partes que estão envolvidas no negócio, no segundo há a busca pela satisfação de um interesse da coletividade que teria sido diagnosticado pelo poder público.

A promoção deste interesse público foi o que sempre justificou a afirmação corrente na doutrina de que ele assume um status de superioridade em relação a eventuais interesses particulares que estejam em jogo.

Essa visão, principalmente após o ressurgimento da democracia no Brasil com a inauguração da atual ordem jurídica, acabou sofrendo um temperamento. Um Estado que tem como fundamento a dignidade da pessoa não pode considerar que o interesse do indivíduo seja fulminado por completo e, como uma premissa necessária, na medida em que, assim atuando, acabaria por impingir um tratamento organicista, utilitarista, que vislumbra a pessoa não em sua singularidade, mas como parte de um organismo ao qual deve servir. O raciocínio que se impõe por conta do artigo 1º, inciso III da Constituição Federal da República de 1988 é diametralmente oposto, de forma a reforçar a defesa dos interesses individuais como um dos escopos do Estado e sua verdadeira razão de existir.

O pós-positivismo fez um salutar regresso do direito à moral e, com o progressivo movimento de constitucionalização do direito, fez com que o novo delineamento do direito privado brasileiro se pautasse por vetores axiológicos como a boa-fé objetiva. O que se espera da pessoa é que ela atue em suas relações de forma ética, dispensando ao outro a mesma postura que espera receber em seu favor.

O direito público influenciou de sobremaneira a remodelação de institutos do direito privado como, por exemplo, a propriedade antes vista como absoluta, quase uma expressão egoística, passou a ser analisada segundo a sua função social. E o direito privado influencia o direito público em alguma forma?

Após tudo o que foi trabalhado neste artigo, resta evidente que sim: a administração pública não atua fora da dinâmica das relações sociais, nem se compreende como um corpo estranho na coletividade, razão pela qual deve agir sempre respeitando os parâmetros éticos, especialmente quando estabelece com terceiros particulares alguma relação negocial. Não é pela circunstância de que o Estado atua buscando a satisfação de um interesse público que se abre para ele a possibilidade de atuar ao arrepio das regras comuns da ética negocial e da solidariedade com o parceiro contratual.

Não se pode negar que existem sensíveis diferenças entre os contratos de direito privado e os de direito público, bastando para isso vislumbrar que neste não há apenas o interesse dos envolvidos e sim da coletividade como um todo. Contudo, os deveres de probidade

e ética exigidos nas relações particulares por conta da aplicação da boa-fé objetiva também devem se manifestar na postura negocial do poder público. Mais do que isso, quando a administração pública não se comportar com essa retidão, deve ser facultado ao particular interessado syndicar judicialmente a questão de forma a obter uma ordem judicial para que a conduta pública seja corrigida.

À míngua de uma previsão normativa específica para a administração pública deve-se atentar ao que institui o artigo 89 da lei nº 14.133/21 que, de forma expressa, reza que “os contratos de que trata esta lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Aqui há um clássico caso de diálogo das fontes, razão pela qual a boa-fé objetiva se insere no regime jurídico contratual de direito público.

Deste modo, tanto a administração pública quanto o contratado deverão observar, em todas as fases da contratação pública, inclusive nas tratativas e na etapa pós contratual, o princípio da boa-fé e os seus institutos correlatos.

Referências

ALBUQUERQUE, Mario Pimentel. **O órgão jurisdicional e a sua função**: estudos sobre a ideologia, aspectos críticos e o controle do poder judiciário. São Paulo: Malheiros, 1997.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**, v. 1. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. 2005. 253f. Tese. (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema. **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 54, pp. 194-209, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

SARMENTO, Daniel. **A ponderação de interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela de confiança e *venire contra factum proprium***. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Processo justo e boa-fé objetiva: Repulsa aos atos contraditórios e desleais – *Venire contra factum proprium, suppressio, surrectio e tu quoque*. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHEL, Flávio Luiz. **40 anos da Teoria Geral do Processo: Passado, Presente e Futuro**. São Paulo: Malheiros. 2013. pp.467-504.