

CONTRIBUTO PARA A DEFINIÇÃO DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AOS CONTRATOS DE GESTÃO PACTUADOS COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

RODRIGO BORNHOLDT*

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. A diferenciação entre convênios e contratos 3. Dos contratos de gestão 4. Características 5. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

Na segunda metade do Século XX passou-se a, crescentemente, utilizar os contratos em substituição às imposições unilaterais até então perpetradas pelo Estado. Os contratos administrativos, que surgiram como exceção, tornaram-se praticamente a regra.¹

Dentre desse contexto, assiste-se à introdução, no direito brasileiro, da figura do contrato de gestão, no âmbito das organizações sociais², o que traz uma série de questionamentos à doutrina administrativista. Para que a natureza

* Mestrando da Faculdade de Direito da UFPR. Procurador-Geral do Município de Joinville – SC.

¹ Importa aqui considerar as advertências de Enzo Roppo, no sentido de que, se isto por um lado é positivo, na medida em que fortalece a possibilidade de participação dos particulares, por outro deve ser cercado de cautelas, a fim de que sejam evitadas colusões capazes de conduzir à malversação de dinheiro público. *O Contrato*, p.346.

² Não se pode olvidar a polissemia da expressão “contratos de gestão”. Há consequências jurídicas diversas entre o contrato de gestão com escopo de lucro do particular, e o contrato de gestão no âmbito das Organizações Sociais, sem intuito de lucro. Aqueles seriam, inclusive, ilegais. Cfr. Marçal Justen Filho, *Concessões de serviços públicos*, p.109-110.

jurídica desse tipo de contrato possa aflorar, é necessário um aprofundado estudo acerca da diferenciação entre convênios e contratos administrativos. Em seguida, busca-se descobrir quais as conseqüências que podem advir da responsabilidade estatal, no caso de rompimento do contrato. Por fim, estudam-se algumas características próprias do instituto.

Para que a análise tenha êxito, pretende-se utilizar as construções já feitas pela teoria, sem, contudo, deturpar a novidade e as peculiaridades desse novo contrato. A teoria deve compreender a realidade, e não deturpá-la. Assim, as construções até aqui existentes são insuficientes para abarcar a complexidade da nova figura. Para que ela ganhe consistência, é necessário que se abandone também o liberalismo possessivo³, implícito à maioria de nossa doutrina, fazendo com que, nos contratos, seja protegida uma dimensão maior que a puramente econômica.⁴

2 A DIFERENCIAÇÃO ENTRE CONVÊNIOS E CONTRATOS

O contrato de gestão é uma figura jurídica que se confunde ora com os contratos administrativos, ora com os chamados convênios, firmados entre pessoas jurídicas de direito público, ou entre órgãos do Estado e particulares.⁵ Para que se tenha uma concepção mais apurada de sua natureza, importa sejam diferenciados os referidos institutos.

Uma das definições da doutrina tradicional considera a diferença entre contratos administrativos e convênios a partir da natureza das partes envolvidas.

³ O tema é tratado com profundidade e grandeza por C. B. Mcpherson, *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*, p.115-122.

⁴ No direito administrativo brasileiro, o tema é versado por Juarez Freitas, *Estudos de direito administrativo*, p.180. Assim, o presente trabalho pressupõe a distinção entre princípios e regras. Os princípios possuem densidade menor e abertura maior que as regras, que são completas. Por isso, as regras ou se compatibilizam, se acoplam umas às outras, ou são incompatíveis. Já os princípios permitem ponderações entre eles em casos de conflito. Dado seu caráter fundante, os princípios irradiam-se por todo o sistema jurídico, ao contrário das regras.

⁵ Admitindo os convênios entre Estado e particulares, Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Parcerias na Administração Pública*, p.112. Referindo-se aos convênios apenas como ajuste entre pessoas jurídicas de direito público, Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, p.524; Carlos Ari Sundfeld, *Licitação e contrato administrativo*, p.198; Manoel Oliveira Franco Sobrinho, *Contratos administrativos*, p.248.

Os convênios seriam firmados apenas entre pessoas jurídicas de direito público.⁶ Tal distinção é duplamente errônea: não apenas contratos podem ser realizados exclusivamente entre pessoas jurídicas de direito público, mas também os convênios podem ser realizados, sendo uma das partes uma pessoa de direito privado.

Uma segunda distinção, igualmente tradicional e importante, apresenta o convênio como instituto caracterizado por visar à confluência dos interesses das partes, que caminhariam numa direção, enquanto o contrato seria uma resultante de interesses contrapostos.⁷

Outra distinção relevante entre convênios e contratos é dada por Maria Sylvia Zanella di Pietro, asseverando que, no convênio, é necessário sempre um acompanhamento *pari passu* da destinação dos recursos estatais, enquanto que, no contrato, basta demonstrar o resultado final do desempenho da atribuição ajustada para que o montante recebido pelo particular não se sujeite ao controle público.⁸

Conquanto relevantes as duas últimas distinções, pensamos não atingirem ela o âmago da distinção entre os institutos, pelas seguintes razões: a) doutrinariamente, os convênios podem igualmente ser considerados contratos, ainda que de tipo diverso dos tradicionais, consistentes nos comutativos; b) não logram estabelecer uma diferença de *regime jurídico* entre ambos os institutos, fator essencial para qualquer justificável distinção.

No que concerne ao primeiro ponto, afirma Marçal Justen Filho que também os convênios⁹ podem ser tidos como contratos. Uma possível divisão entre eles, na esteira do direito privado, os classifica em comutativos e cooperativos. Estes últimos seguem a noção proposta por Ascarelli, diferenciando-se dos primeiros pelo escopo das partes, que é o mesmo. Não obstante, também aqui encontram-se direitos e deveres estipulados, enquanto meios para a consecução das finalidades propostas.

Para a aceitação desse postulado, importa a análise dos elementos essenciais caracterizadores de qualquer contrato.

⁶ Apresentado por Marçal Justen Filho, *Comentários...*, p.524.

⁷ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 358; Maria Sylvia Zanella di Pietro, *op. cit.*, p.112-112, ainda que adicionando outras diferenças.

⁸ Maria Sylvia Zanella di Pietro, *op. cit.*, p.116.

⁹ Ainda que esse autor os refira sempre ao acordo realizado entre sujeitos de direito público interno. *Comentários...*, p.524.

É Marçal Justen Filho quem fornece esses traços decisivos. A diferença entre atos e contratos residiria na possibilidade de, a par de se reconhecer efeitos jurídicos a uma vontade exteriorizada (o que ocorre também no ato), as partes estabelecerem um estatuto normativo, criando autonomamente uma disciplina jurídica vinculante.¹⁰ Esse seria um requisito essencial para todo e qualquer contrato, administrativo ou não. Sua característica própria de contrato administrativo se revelaria posteriormente, face à existência ou não das chamadas cláusulas exorbitantes¹¹, prerrogativa da Administração Pública que, por outro lado, ao desempenhar função¹², não é possuidora de autonomia da vontade (própria aos contratos particulares). Em todo caso, administrativo ou não, todo verdadeiro contrato vincula as partes, a partir de uma disciplina estabelecida autonomamente.

Parece inegável que os convênios possuem esses traços essenciais que reclamar os contratos, podendo ser enquadrado como uma de suas espécies. Com efeito, as partes que o celebram estabelecem uma disciplina jurídica que lhes é vinculante, consistente em direitos e deveres.

Se há, contudo, algum fator que justificaria a diferenciação entre as espécies dos contratos tradicionais e dos convênios, este residiria num *regime jurídico diverso* aplicável a cada um deles.

Assim, a doutrina e a jurisprudência parecem reconhecer um critério diferencial, capaz de justificar as distintas figuras: os convênios seriam passíveis

¹⁰ Marçal Justen Filho divide o contrato em contrato-ato e contrato-relação. *Concessões...*, p.23-25. A definição pode ser complementada, quanto aos contratos administrativos, pela lição de Sérvulo Correia, que, ao distinguir os contratos administrativos dos atos administrativos dependentes de colaboração do administrado, entende como determinante a análise da estrutura do ato. Se a vontade do particular é requisito de existência, está-se perante um contrato. Se constituir um requisito de legalidade ou de eficácia, estar-se-á perante um ato administrativo. José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, p.350.

¹¹ A expressão é reconhecidamente imprópria e ultrapassada, conforme atesta nossa doutrina, através, especialmente, de Marçal Justen Filho, *Concessões...*; e Juarez Freitas, *Estudos...* Sérvulo Correia, muito a propósito, afirma que o critério das cláusulas exorbitantes é útil na medida em que refletem a busca de um critério de fundo, que consistiria na própria especificidade do Direito Administrativo, determinada por um critério estatutário. Nesse sentido, o contrato administrativo é um contrato que "constitui um processo próprio de agir da Administração pública e que cria, modifica ou extingue relações jurídicas, disciplinadas em termos específicos do sujeito administrativo, entre pessoas coletivas da Administração ou entre a Administração e os particulares." Ainda segundo o autor, isso não significa a total autonomia do contrato administrativo com relação ao contrato em geral. *Op. cit.*, p.362-396.

¹² Marçal Justen Filho, *Concessões...*, e Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, p.29.

de denúncia a qualquer tempo.¹³ Ainda que versando acerca dos convênios *stricto sensu*, firmados entre órgãos públicos, a tendência parece se estender também para os convênios celebrados com os particulares.¹⁴

O fato de os convênios poderem ser denunciados a qualquer tempo não significa a inexistência de uma disciplina vinculante, o que os descaracterizaria enquanto contratos. A denúncia gera, via de regra, efeitos *ex nunc*, sendo devidas as prestações anteriores.¹⁵ Para que se opere, porém, é necessário seja ela motivada.¹⁶ Nesse momento, dispõe a Administração Pública de uma amplíssima margem de discricionariedade¹⁷, a qual, contudo, não poderá ser exacerbada, sob pena de desencadeamento da responsabilidade¹⁸ estatal.

É exatamente neste ponto que ocorre uma diferença fundamental entre os convênios e os tradicionais contratos administrativos¹⁹: a margem de

¹³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, p.354 e ss.

¹⁴ Maria Sylvia Zanella di Pietro, *op. cit.*, p.112.

¹⁵ Contra: Edmir Netto de Araújo, *Do negócio jurídico administrativo*, p. 146, *apud* Maria Sylvia Zanella di Pietro, *op. cit.*, p.113. Segundo esse autor, haveria ausência de vinculação contratual", inexistindo "[...] sanções pela inadimplência [...]". Há aqui um conflito entre princípios: de um lado, o princípio da unidade do poder público; de outro, o já mencionado princípio democrático, a impedir que a ação de um novo governante seja tolhida pelo engessamento provocado pelo anterior. Ambos devem reciprocamente ceder, sendo a decisão construída pelo magistrado. Sobre o conflito entre princípios, Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p.46 e ss. No mesmo sentido da vinculação provocada pelo convênio parece se posicionar Marçal Justen Filho, para quem "não se pode entender o convênio como ato juridicamente irrelevante, cujas conseqüências poderiam ser ignoradas a qualquer tempo. Os deveres e obrigações assumidos pelas pessoas políticas são juridicamente válidos e devem ser observados e respeitados. Mas o descumprimento a tais compromissos se resolverá na sede adequada, compatível com a natureza do princípio federativo." *Concessões...*, p.77.

¹⁶ A aceitação de atos arbitrários parece reconhecida apenas pela vetusta teoria dos atos de governo. Jean Rivero, *Direito Administrativo*, p. 345. Atualmente, é praticamente unânime a existência de motivação dos atos administrativos por parte da doutrina. Cfr., por todos, Juarez Freitas, *O controle dos atos administrativo e os princípios fundamentais*, p.41-44. Entende-se ser o princípio extensivo também à denúncia.

¹⁷ O conceito de discricionariedade aqui adotado advém de Castanheira Neves, *O problema da discricionariedade*, in *Digesta*, Vol. I, p.551 e ss. Para o autor, a tentativa de se considerar os juízos discricionários como juízos desvinculados do Direito e da ordem jurídica cristalizam o fracasso do modelo metodológico teórico-subsuntivo. A discricionariedade não pode ser tratada como uma categoria autônoma na metodologia da aplicação do Direito. Sua correta compreensão passa pelo reconhecimento do quanto há de autonomia de juízo e de decisão no domínio dito de subsunção, e do quanto há de vinculação no chamado juízo discricionário. Num modelo "intencional-teleológico", reconhece-se um campo de autônoma avaliação do julgador, não se confundindo a necessidade de considerar a conformação especial do caso concreto com uma pura discricionariedade, alheia ao Direito.

¹⁸ A responsabilidade deve ser entendida num sentido estrito, enquanto compensação pelo rompimento, e não apenas pela indenização ou execução de valores anteriormente devidos.

¹⁹ Uma diferença, contudo, de grau e não de gênero, o que permite sejam ambos considerados contratos administrativos.

discrecionariade outorgada ao administrador para o rompimento de um contrato administrativo propriamente dito é sensivelmente menor. Ademais, por vezes, mesmo que não ultrapassada essa margem, haverá o desencadeamento da responsabilidade estatal, pois admitida aqui a responsabilidade por fato lícito, o que não ocorre nos convênios.²⁰

Portanto, a melhor distinção entre convênios e contratos, a par da questão da confluência ou contraposição de interesses, é aquela consistente em dois aspectos: a) a variada margem de discrecionariade para uma lícita ruptura: de quase absoluta nos convênios entre pessoas jurídicas de direito público, para bastante restrita nos contratos; b) a impossibilidade de desencadeamento de responsabilidade por fato lícito, no caso dos convênios.

3 DOS CONTRATOS DE GESTÃO

Assentes as diferenças entre os convênios e os contratos administrativos em geral, cabe situar o contrato de gestão dentro desse contexto.²¹

Situa-se numa categoria intermediária entre os convênios firmados por órgãos públicos e os contratos administrativos, a partir do critério diferencial proposto.

Aproximam-se dos tradicionais contratos administrativos por possuírem uma menor margem de discrecionariade para o rompimento lícito do ajuste. Por outro lado, além de ser firmado visando a um escopo comum, tem em comum a categoria dos convênios o fato de não admitir a responsabilidade por fato lícito.

Tanto uma interpretação sistemática quanto teleológica justificam as assertivas. Ao prever a estipulação detalhada de diversos direitos e deveres entre as partes²², a lei pretende conferir uma pretensão de longevidade ao instrumento.

²⁰ É que, no campo dos contratos administrativos, um rompimento unilateral, sem culpa do contratado, poderá acarretar a responsabilidade administrativa, ainda que o ato seja lícito. É a hipótese prevista no inc. XII do art. 78 de Lei de Licitações. No caso de licitude do rompimento, porém, o particular não poderia pleitear a execução do contrato até seu final.

²¹ Não se aprofundará, neste trabalho, a temática dos convênios entre pessoas públicas e privadas, bastando, contudo, assinalar o parentesco entre estes e os contratos de gestão firmados com as organizações sociais, conforme ensina Paulo Modesto, *Reforma Administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil*, p.6. Por outro lado, parecem estar mais próximas dos tradicionais convênios, no que concerne à discrecionariade conferida para um rompimento unilateral.

²² Conforme incisos I e II do art. 7º da Lei n.º 9637/88.

Mais que isso, o próprio objetivo da administração gerencial prevê a fixação e alcance de determinados resultados, que somente serão alcançados decorrido um certo tempo. O legislador procurou conferir maior liberdade ao gestor em troca do alcance de determinados resultados, que necessariamente dependem do fator tempo.

Assentadas essas definições, questionamento importante poderia surgir, no que concerne à validade de eventual cláusula prevendo a possibilidade de denúncia unilateral do contrato, sem culpa da parte contrária. Em princípio, pelas razões expostas, deveria ser adotada a analogia com o inc. XII do art. 78 de Lei de Licitações. É uma vez mais uma interpretação teleológica, consciente da diferenciação entre princípios e regras, que fornece a justificativa para a solução. Se pretende ser um instrumento de promoção da cidadania, não poderia o rompimento ser realizado a qualquer tempo, sem razão aparente. Cidadania significa a possibilidade de intensa participação popular “na gestão dos negócios da cidade”²³, requerendo, do lado governamental, o cumprimento de princípios previstos constitucionalmente, tais como a proteção da confiança, da boa fé e do interesse público objetivamente considerado, calcado, *in casu*, na estipulação e cumprimento de indicadores objetivos constantes dos contratos de gestão.

Isso não significa a simultânea aplicabilidade da regra contida no § 2º do art. 79 da Lei 8666/93, visto que a organização social não desempenha atividade econômica, e, portanto, não visa ao lucro. Assim, não haverá a responsabilidade da Administração por ruptura lícita. É apenas nos casos de uma ruptura ilícita, mensurada pelos critérios fornecidos pelo inc. XII do art. 78 da referida lei, que o contratado fará jus a uma compensação.

Essa, contudo, terá por base não um prejuízo econômico, mas uma ofensa moral à organização social. Ao invés de um núcleo intangível do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, característico da proteção oferecida ao particular nos contratos administrativos, poder-se-ia aludir a uma espécie de núcleo de proteção moral da Organização Social. Não é pelo fato de não buscar a lucratividade que a reputação da Organização Social deva estar além da proteção ofertada pelo Direito.

Eventuais sanções aplicáveis devem, pois, se sujeitar ao atendimento desses princípios.

²³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral da Cidadania*, p.3.

4 CARACTERÍSTICAS

Não se encontram nos contratos de gestão as características próprias dos contratos administrativos tradicionais, consistentes, basicamente, na intangibilidade da equação econômico-financeira; no direito ao objeto contratual inalterável estruturalmente, e no recebimento do preço avençado.²⁴ Ao invés, como afirmado, haveria, como princípio alternativo ao do equilíbrio econômico-financeiro, uma espécie de reserva moral do particular²⁵, a ser respeitada pelo Estado.

Importa, contudo, evitar os graves riscos de colusão que podem advir da realização de contratos no âmbito da Administração Pública. Para tanto, é necessário que a sociedade possua mecanismos objetivos de avaliação dos itens do acordo firmado, em especial para avaliação do programa de trabalho e das metas a serem atingidas, previstas no inc. I do art. 7º da Lei nº 9637/98. Tal exigência é imposta pelos princípios da publicidade e da moralidade. Não obstante, esses controles possuem limites. Assim, é evidente que organizações não governamentais, o Ministério Público ou mesmo o Poder Judiciário, não poderão determinar quantitativos absolutos dos pactos firmados, pois neste caso substituiriam atividades próprias do Executivo e das Organizações Sociais, mas podem, isto sim, manifestar-se quanto à razoabilidade dos acordos firmados. Em outras palavras, permanecerá uma margem de discricionariedade própria da atividade executiva, mas em nenhum momento poderão ser aceitos pactos que venham a fragrantemente deturpar os objetivos da gestão.²⁶

Já as cláusulas exorbitantes (*existentes ex lege*), consistiriam na possibilidade de alteração das metas a serem atingidas e dos prazos de execução, na possibilidade de estreita fiscalização e na rescisão.

Tanto os contratos administrativos como os de gestão são realizados *intuitu personae*. Varia, contudo, o modo de escolha. No primeiro, adstringe-

²⁴ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Contratos administrativos*, in *Direito administrativo na Constituição de 1988*, p.149.

²⁵ Que parece ser traduzida também pelo disposto no § 1º do art. 16 da Lei 9637/98, pois, ainda que versando sobre desqualificação, reconhece a imagem a ser preservada pela instituição.

²⁶ Assim, por exemplo, se, na área da educação, foram criadas 100 escolas com R\$ 3.000.000,00, em um ano, não será admissível que um contrato de gestão preveja, com o mesmo dinheiro a ser gasto, um número menor de escolas de igual padrão a serem construídas. O princípio da eficiência estaria sendo flagrantemente desrespeitado, bem como o da economicidade.

se ela aos requisitos das leis de licitações. No segundo, dá-se de acordo com a conveniência e confiança da Administração.²⁷

No contrato de gestão, é conferida maior liberdade ao contratado; sua contrapartida é, contudo, associada à maior eficiência. Sua adoção no direito brasileiro auxilia a concretização do princípio da economicidade e eficiência, inscritos, respectivamente, no *caput* dos arts. 70²⁸ e 37 da Constituição Federal.

5 CONCLUSÕES

Do exposto, pode-se concluir:

- a) o critério para existência de todo contrato, administrativo ou não, consiste na possibilidade do estabelecimento de uma disciplina vinculante para as partes;
- b) os convênios podem ser considerados um tipo de contrato administrativo – cooperativo –, distinto dos tradicionais contratos cumulativos;
- c) nenhum dos critérios tradicionalmente propostos pela doutrina para a distinção entre convênios e contratos – diversas partes; confluência ou contraposição de interesses – é suficiente para abarcar a diversidade de seu regime jurídico;

²⁷ Entende-se como possível a realização de licitação. A escolha política do legislador, porém, não deve ser descartada como ilegal ou inconstitucional, sob pena de desrespeito ao princípio democrático, que parece permitir à Administração escolher com quem pretende contratar num típico contrato de cooperação. Tanto essa situação, como a nomeação de cargos em comissão, seriam exceções constitucionalmente toleradas ao princípio da impessoalidade da Administração Pública. A segunda delas, por expressa previsão constitucional, a primeira, pela delegação do inc. XXI do art. 37 da Constituição à legislação infraconstitucional. Admita-se, contudo, que é discutível uma tal amplitude à exceção. Outro ponto a ser analisado consistiria na necessidade de que não fosse ultrapassado o mandato do agente político que celebra o contrato de gestão, sob pena de burla ao princípio democrático. Ou melhor, que o prazo estipulado apenas ultrapassaria o mandato na medida em que fosse ratificado pelo novo titular de mandato eletivo. Isto em decorrência, como visto, do princípio democrático. Se o poder emana do povo, e em seu nome é exercido por representantes legitimamente eleitos, não cabe, ainda que sob o pretexto da fixação de resultados, ou do êxito anterior, restringir sua livre atividade discricionária no âmbito da prestação de serviços públicos relativos a pontos política e socialmente sensíveis, tais como saúde e educação. Se um serviço vinha sendo desempenhado com êxito, e deixou de sê-lo, cabe o repúdio político ao governante que permitiu um tal estado de coisas.

²⁸ Cfr. Juarez Freitas, *O controle...*, p.85. Alguns o associavam ao princípio da economicidade, constante do *caput* do art. 70 da Constituição Federal.

- d) a diferença entre convênios e contratos é unicamente de grau, e não de gênero, consistindo, de um lado, na ampla margem de discricionariedade outorgada ao administrador para um rompimento unilateral; e, de outro, na inexistência, no âmbito do convênio, da responsabilidade por fato lícito;
- e) os contratos de gestão situam-se numa zona intermediária entre os convênios e os contratos administrativos propriamente ditos, aproximando-se destes pela pequena margem de discricionariedade outorgada, para um lícito rompimento; e daqueles, pela inexistência, em seu âmbito, da responsabilidade por fato lícito;
- f) no âmbito do contrato de gestão, a responsabilidade surgirá pela necessidade de proteção moral à organização social;
- g) os contratos de gestão caracterizam-se por serem realizados *intuitu personae*, por possuírem um núcleo de reserva moral do contratado, por privilegiar os fins sobre os meios, por não possuírem intuito lucrativo e por não acarretarem riscos financeiros ao contratado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de direito administrativo. 7ª Ed., São Paulo: Malheiros Ed., 1995.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral da Cidadania. São Paulo: Saraiva, 1995.
- CASTANHEIRA NEVES, A. O problema da discricionariedade, in *Digesta*, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Contratos administrativos, in *Direito administrativo na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel Oliveira. Contratos administrativos. São Paulo: Saraiva, 1981.
- FREITAS, Juarez Freitas. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. São Paulo: Malheiros, 1997.

- _____. **Estudos de direito administrativo**, São Paulo: Malheiros Ed., 1995.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 2ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de serviços públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.
- Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª Ed., Rio de Janeiro: AIDE, 1997.
- McPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª Ed., São Paulo: Malheiros Ed., 1993.
- MODESTO, Paulo. **Reforma Administrativa**. Coimbra: Almedina, 1981.
- ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra: Almedina, 1988.
- SÉRVULA CORREIA, José Manuel. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Coimbra: Almedina, 1987.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros Ed., 1994.
- ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1996.