

JOSÉ CARLOS DA SILVA

**O INTERESSE PÚBLICO E OS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS À LUZ DA LEI Nº 8.666/93**

**Faculdade de Educação São Luís
Núcleo de Apoio da Santa Cruz
Jaboticabal – São Paulo
2009**

JOSÉ CARLOS DA SILVA

**O INTERESSE PÚBLICO E OS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS À LUZ DA LEI Nº 8.666/93**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação São Luis, como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós –Graduação Latu Senso em Direito Administrativo, sob a orientação do Prof. MSc. Fernando Frachone Neves.

**Faculdade de Educação São Luís
Núcleo de Apoio da Santa Cruz
Jaboticabal – São Paulo
2009**

Dedico a minha esposa Tereza e
aos meus filhos Willian e Pedro
Henrique.

RESUMO

A atuação administrativa pública baseia-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além de outros princípios, tais como na supremacia do interesse público, na continuidade do serviço público e na especialidade. O controle da atividade administrativa se dá através da própria Administração (controle administrativo ou executivo); controle legislativo, sobre determinados atos e agentes do Executivo (controle legislativo ou parlamentar) e controle judiciário, no que diz respeito à correção de atos ilegais, de qualquer um dos Poderes, que venham a lesar direitos individuais ou o Patrimônio Público. As relações habituais que, em decorrência da lei, de cláusulas contratuais e, ainda, do objeto da relação jurídica, colocam a Administração em posição jurídica peculiar em favor da satisfação de um interesse público, são os chamados contratos administrativos, firmados pela Administração Pública e regidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 8.666/93. Assim, na intenção de firmar ajuste com particular ou com outra entidade pública, nos moldes ditados pela Administração, esta seguirá as regras dispostas no referido diploma legal, qualificando tal ajuste como contrato administrativo, tendo em vista a posição privilegiada da Administração. O objetivo principal dessa pesquisa é analisar de modo sucinto como o interesse público se torna a razão essencial dos ajustes travados pela Administração Pública com particulares, ou outros entes da Administração, ou seja, os contratos administrativos pela ótica da Lei nº. 8.666/93.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1.PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO.....	07
2.LEI Nº. 8.666/93.....	12
2.1. Rescisão unilateral.....	14
2.2. Rescisão pelo Judiciário.....	15
2.3. Rescisão de pleno direito.....	15
2.4.A exceção do contrato não cumprido.....	16
2.5.Sanções administrativas.....	17
2.6.Crimes e penas.....	18
3.CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	19
3.1.Presença da Administração Pública como Poder Público.....	19
3.2. Finalidade pública.....	19
3.3.Obediência à forma prescrita em lei.....	19
3.4.Procedimento legal.....	21
3.4.1.contrato de adesão.....	22
3.4.2.natureza “intuitu personae”	22

3.4.3.presença das cláusulas exorbitantes.....	22
3.4.3.1.exigência de garantia.....	23
3.4.3.2.alteração unilateral.....	23
3.4.3.3.rescisão unilateral.....	24
3.4.3.4.fiscalização.....	24
3.4.3.5.aplicação de penalidades.....	25
3.4.3.6.anulação.....	25
3.4.3.7.retomada do objeto.....	25
3.4.3.8.restrições ao uso da “exceptio non adimpleti contractus”	26
3.4.4. Mutabilidade.....	26
3.5.Rescisão do contrato administrativo.....	27
4.MODALIDADES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	29
4.1. Contrato de obras públicas.....	29
4.2.Contrato de fornecimento.....	30
4.3.Contrato de concessão.....	30
4.3.1.contrato de concessão de serviço público.....	31
4.3.2.contrato de concessão de obra pública.....	31
4.3.3.contrato de concessão de uso de bem público.....	31
4.4.Contrato de gestão.....	31
CONSIDERAÇÕES.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

INTRODUÇÃO

A disciplina dos contratos administrativos encontra-se praticamente exaurida nos artigos 54 a 80, da Lei nº 8.666/1993. No artigo 54, temos que os contratos administrativos nela tratados regulam-se pelas cláusulas e preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente a teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Os contratos administrativos são sempre consensuais, e, em regra, formais, onerosos, comutativos e realizados “intuitu personae”, ou seja, devem ser executados por quem os celebrou, não se admitindo, regra geral, a subcontratação. Além dessas características, os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação, somente inexigível ou dispensável nos casos expressamente previstos em lei.

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob o regime de direito público, seja sob o regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade, onde há a supremacia da Administração e o co-respectivo interesse público a autorizar a imposição das cláusulas exorbitantes, que, no direito privado seriam invalidadas a pretexto de serem leoninas.

1. PRINCÍPIO DO INTERESSE PÚBLICO

O princípio do interesse público é de fundamental importância na seara do Direito Público, em especial no Direito Administrativo.

Após a Constituição Federal de 1988, a percepção do fenômeno da ciência jurídica como conjunto de regras de convivência que necessariamente deve estar em harmonia com uma série de princípios, sob perspectiva unitária, somente hoje encontrou a compreensão de que as normas constitucionais são hierárquica e axiologicamente superiores em relação às demais espécies legislativas, e de que os princípios devem informar e iluminar a interpretação e aplicação da lei em sentido estrito. Neste aspecto, são os princípios que resolvem determinados casos em que existem lacunas normativas que necessariamente devem ser preenchidas pelo intérprete e pelo julgador, especialmente em relação a este último, a quem a lei não permite denegar jurisdição.

Ao lado disso, cresce a importância dos princípios como veículo para a transmissão dos valores e das escolhas entendidas como relevantes num determinado tempo, em uma determinada sociedade, cujo alcance e aplicação não só é capaz de abranger um número indiscriminado de situações, como imprescindível para aplacar o conflito entre normas e, via de consequência, preservar a lógica e coerência interna de cada ordenamento jurídico.

Os princípios são diretrizes com alto grau de abstração que subsidiam não só a hermenêutica jurídica como possuem marcante ingerência sobre a própria ordem

normativa, uma vez que também estão impregnados de força normativa. Corroborando este entendimento, o jurista italiano NORBERTO BOBBIO⁽¹⁾, em seu clássico literário "Teoria do Ordenamento Jurídico" aduz o seguinte comentário: "Para sustentar que os princípios gerais são normas os argumentos vêm a ser dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio de espécies animais obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são abstraídos e adotados é aquela mesma que é cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E porque não deveriam ser normas?".

Conhecer as normas jurídicas sem a adequada compreensão dos princípios que as informam é mais ou menos como conhecer as árvores sem conhecer a própria floresta, ou seja, conhecer o particular sem ter a noção do que seja o todo, primar pela individualidade em detrimento do conjunto. Não foi à toa que igualmente coube ao mesmo jurista italiano afirmar que "as normas jurídicas não existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si".

A Carta Federal de 1988, em capítulo próprio, cuidou especificamente da Administração Pública, estruturando-a com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, especificamente no seu artigo 37; assim, a "constitucionalização" do direito administrativo é evidenciada na assimilação das diretrizes básicas elencadas e na assimilação de princípios, cuja ciência constitui pressuposto fundamental para a definição do nosso regime jurídico-administrativo.

A Administração Pública, ou seja, a relação entre o administrador público e seus administrados reclama um tratamento próprio e particular, diferente, portanto, das relações que os particulares travam entre si.

(1). BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 9ª edição, Brasília, UNB, 1997, p. 158/159.

A Administração Pública, ou seja, a relação entre o administrador público e seus administrados reclama um tratamento próprio e particular, diferente, portanto, das relações que os particulares travam entre si. Neste sentido, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO ⁽²⁾, definindo que *o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre os particulares constitui o regime jurídico administrativo.*

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO ⁽³⁾ o regime administrativo é o *ponto nuclear de convergência e articulação de todos os princípios e normas de direito administrativo*, assumindo roupagem de um efetivo regime jurídico-administrativo cujas "pedras de toque" consistem na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

Para HELY LOPES MEIRELLES⁽⁴⁾, a finalidade de qualquer ato administrativo terá sempre um objetivo certo e inafastável: o interesse público. É justamente esse fim que deve pautar todas as ações do administrador público, qual seja a finalidade pública, premissa fundamental da gestão da *res publica*.

O fato do princípio do interesse público não ter sido objeto de catalogação expressa de parte do nosso legislador constituinte que, ao construir a redação do artigo 37 da Constituição Federal, explicitou tão-somente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como sendo as premissas constitucionais regentes da Administração Pública, não significa que ele não tenha sido contemplado, pois resta óbvio que sua adoção encontra implícita recepção em nosso ordenamento, assumindo, de igual parte, *status* constitucional, na medida em que todas as ações adotadas pelo administrador público devem ter como motivação de fundo a obediência ao interesse da coletividade.

(2) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo (Atlas, 2001, 13ª Edição, São Paulo p.66.

(3) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 13ª edição, 2001, p. 26/27)

(4) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 23ª. p. 88

O próprio princípio da legalidade, ao estipular que o administrador tem sua vontade submetida à lei, dentro da idéia de "interesse público", também tem o objetivo de atender ao interesse da sociedade, tanto que a "lei" caracteriza-se por ser uma prescrição geral, imperativa, impessoal e abstrata, um veículo em serviço da sociedade como um todo, ou seja, o princípio da legalidade não está dissociado da idéia de atender ao interesse público.

O princípio do interesse público guarda estreita afinidade com os demais princípios que informam a atuação da Administração Pública em geral, uma vez que ao sustentar-se que o princípio da legalidade conforta interesse público, por conseguinte, trabalha-se com a idéia de que a noção de "interesse público" alcança os demais princípios, justamente pelo fato da legalidade estrita ter ampla abrangência e, conseqüentemente, estar francamente disseminada no âmbito do nosso regime jurídico-administrativo.

Na concepção atual, o Estado deve atender e servir aos interesses da coletividade, sendo esta a verdadeira razão na qual se funda o pacto social. O interesse público, portanto, nada mais é do que uma dimensão, uma determinada expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo.

Nem sempre a Administração atua em estrita obediência à finalidade pública e, conseqüentemente, em não o fazendo, desatende o interesse público. Embora goze de presunção de legitimidade, o simples fato de determinado ato administrativo ser concebido pelo ente estatal não quer dizer que, fatalmente, ele irá realizar interesse público. Isto porque existe uma subdivisão importante, que fala em interesses primários e secundários da Administração.

Os interesses primários englobam a Administração Pública no real e genuíno exercício do seu ofício, como ente imparcial, enquanto que os interesses secundários são decorrência do desempenho das suas atividades de gestão, desta feita como certa parcialidade, não objetivando fins tão nobres, mas, isto sim, a própria sobrevivência ou higidez dos cofres públicos, ainda que isto potencialize afronta à lei.

Assim, existem individualidades que fazem parte do Estado enquanto pessoa e, portanto, assemelham-se aos interesses de qualquer outro sujeito, com a

diferença fundamental que, enquanto o particular pode fazer seu interesse individual, o Estado só poderá promover a defesa dos seus interesses particulares ("interesse secundário") quando estes não conflitarem com o interesse público propriamente dito ("interesse primário"). A mesma distância que separa a "administração pública" do "governo", também afasta o "interesse primário" do "interesse secundário". Isto implica dizer que o interesse primário está mais para a administração pública, assim como o interesse secundário está mais para o governo, guardadas as devidas proporções. Enquanto aquele visa a atender as necessidades coletivas propriamente consideradas, este assume cunho político e, de certa forma, visa a atender os interesses relacionados à gestão do próprio ente estatal.

2.LEI Nº. 8.666/93

A Lei nº 8666/93, que foi alterada pelas Leis de números 8883/94, 9032/95 e 9648/98, é emanada da União, no exercício da competência, prevista no art. 22, inciso XXVII (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98) que lhe confere poderes para editar normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, inciso XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, inciso III.

Aos Estados cabe o exercício da competência supletiva, ou seja, o preenchimento dos claros, das lacunas deixadas pelas normas gerais.

Nos contratos administrativos, é fundamental a presença das cláusulas necessárias, elencadas no artigo 55 da supramencionada Lei. Primeiramente, o contrato deverá especificar o seu objeto, como a concessão de um serviço público, a venda de um imóvel, etc. Deverá haver uma perfeita adequação entre o objeto do contrato e aquele que foi definido por ocasião da abertura do edital que abriu a licitação.

Também deverão figurar vantagens mínimas asseguradas à Administração, por ocasião do edital, sendo proibidas as que venham conceder maiores vantagens do que as previstas ao particular contratado. Assim, os contratos devem especificar os preços e condições de pagamento, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, bem como o crédito orçamentário do qual decorrerá a despesa.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 56, prescreve que fica a critério da autoridade competente, em cada caso e, desde que presente no instrumento convocatório, exigir a prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. No

seu §1º, assegura ao contratado optar por uma das modalidades previstas, que podem ser: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; seguro-garantia e fiança bancária. A garantia só será liberada ou restituída após a execução do contrato, devidamente atualizada quando prestada em dinheiro.

As garantias prestadas à Administração asseguram a mesma uma segurança quanto ao adimplemento das obrigações contratuais assumidas pelo particular. O inadimplemento acarreta perda de garantia. No caso de caução, o valor será incorporado ao patrimônio da Administração até o limite do valor devido pelo contratado. Se a garantia ocorrer sob a forma de prestação de fiança (garantia fidejussória), a Administração exigirá do fiador o ressarcimento dos prejuízos e ainda, sofrendo a garantia desfalque, é lícito à Administração exigir a sua complementação.

A duração dos contratos administrativos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, com exceção dos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, à prestação de serviços que devem ser realizados de forma contínua, à prestação de serviços públicos essenciais de execução contínua ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática. Não são permitidos os contratos com prazo de vigência indeterminado, sendo que, nesses casos são previstos limites toleráveis de prorrogação, desde que previsto no edital.

A Lei também contempla a possibilidade de prorrogação também para os prazos de início das etapas de execução, de conclusão e de entrega, desde que mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Tal possibilidade encontra-se prevista quando: houver alteração do projeto ou especificações por parte da Administração; superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere as condições de execução do contrato; interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração; aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por essa Lei; impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro, reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência, também denominado fato do príncipe, e omissão ou atraso de providência a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos de que resultem diretamente em impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo às sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

2.1. Rescisão unilateral

Um particular, quando contratar com a Administração Pública, não tem assegurado o direito à imutabilidade do contrato. O princípio do “pacta sunt servanda” (o contrato deve ser cumprido) não vigora quando em um dos pólos figurar a Administração, uma vez que o interesse público deve sempre se sobrepor ao interesse privado do contratante.

A rescisão unilateral pode ocorrer tanto por inadimplência do contratante como por interesse público na cessação da normal execução do contrato. Em qualquer dos casos, é exigida a justa causa para o rompimento do contrato; não se tratando de ato discricionário, mas de ato vinculado da Administração.

Os motivos autorizadores da rescisão unilateral, elencados no artigo 78 da Lei 8666/93, são hipóteses de inadimplência como o não cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralisação, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (não prevista no edital), desatendimento de determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e cometimento reiterado de faltas na sua execução. Todos esses fatos acabam por ensejar a rescisão do contrato, desde que do ato rescisório constem os motivos ensejadores da rescisão, assegurados ao contratado o direito do contraditório e da ampla defesa.

Na rescisão por motivo de interesse público (artigo 78, XII), a Administração fica obrigada a ressarcir o contratado dos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido, tendo direito à devolução da garantia, pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e pagamento do custo da desmobilização (art. 79, §2º).

2.2. Rescisão pelo judiciário

No caso da Administração, a via judicial é um caminho opcional, uma vez que ela está munida do direito da rescisão unilateral. Para o particular, por sua vez, trata-se de uma via obrigatória.

Os casos normalmente encontráveis são os de suspensão da execução do contrato por ordem escrita da Administração por prazo superior a cento e vinte dias; atraso superior a noventa dias dos pagamentos devidos pela Administração; não

liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução do contrato nos prazos ajustados e ocorrência de caso fortuito ou de força maior nos casos regularmente comprovados.

A ação se dará através de rito ordinário, uma vez que será necessária a produção de provas. O mandado de segurança também pode ser utilizado desde que tenha havido a nulidade de um ato anterior condicionante da validade do próprio contrato. Ocorre, normalmente, nas hipóteses em que o licitante é preterido e obtém judicialmente a invalidação do ato que o prejudicou, levando, em consequência o desfazimento do próprio contrato.

Embora como instituto de ampla utilização, a ação popular não deixa de ser reconhecida como uma hipótese que, nos termos da Constituição e das leis enseja a anulação do contrato firmado pela Administração, desde que presentes os pressupostos da própria ação popular, nos termos do artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal e da Lei nº 4717/65.

2.3. Rescisão de pleno direito

Em determinadas hipóteses poderá haver a extinção do contrato administrativo independentemente de ato administrativo, judicial ou de comum acordo entre as partes. Essa extinção acaba por decorrer de certos incidentes que levam à absoluta inviabilização do cumprimento do contrato. É o caso, por exemplo, da falência da empresa ou da morte do contratado, uma vez que o contrato administrativo é firmado sempre “intuitu personae”, e do perecimento do objeto do contrato.

A extinção do contrato, nesses casos, dispensa qualquer ato de cunho declaratório ou constitutivo, uma vez que os fatos por si mesmos já levam à extinção. Porém quaisquer dúvidas ou controvérsias que possam vir a surgir deverão ser dirimidas perante o Judiciário.

2.4. A exceção do contrato não cumprido

Nos contratos administrativos não é concedido ao particular o direito de rescindir o contrato, em especial nos contratos que versem sobre os serviços públicos, uma vez que a continuidade destes é uma dos princípios básicos que informam a sua prestação, além da supremacia do interesse público sobre o particular.

Na maioria das hipóteses em que a Administração deixa de cumprir a obrigação a seu cargo, o outro contratante deverá pleitear administrativa ou judicialmente a rescisão do contrato, continuando a prestação de serviço até que o seu pedido seja atendido. Porém já há na doutrina e na jurisprudência um entendimento de que, em muitos casos, esta imposição representa ao contratado um ônus intolerável, como por exemplo, a construção de uma barragem ou grandes obras públicas em que o não pagamento resultaria na falência da empresa contratada e, de qualquer forma levaria à rescisão do contrato por insolvência.

A execução do contrato deverá ser acompanhada por um representante da Administração especialmente designado, podendo ser efetuada a contratação de terceiros para subsidiá-lo e, além disso, a Administração deverá ter pleno acesso aos locais onde deverá ser feita a execução dos serviços, cabendo à mesma fornecer orientações no sentido de propiciar ao executor as diretrizes sob as quais deverá ser levado a efeito o empreendimento.

Assim, é do governo a responsabilidade com relação à direção do contrato que continua nas mãos do contratado.

Caso seja constatada alguma irregularidade, caberá à Administração promover a interdição e, em casos mais graves, a intervenção, onde passa a assumir a direção da execução do contrato, para garantir o seu regular funcionamento. Nesse caso específico, a intervenção se dará no curso do processo de execução, independentemente de haver sido decretada a rescisão do contrato, fato que cria para a Administração o instituto da ocupação provisória.

2.5.Sanções administrativas

A Administração Pública pode aplicar sanções ao contratado, independentemente de recorrer ao Poder Judiciário. O artigo 81 da Lei 8666/93 diz que a recusa do adjudicatário em assinar o contrato, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas.

Da mesma forma, os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da lei e com o intuito de frustrar os objetivos da licitação, também se sujeitam às sanções previstas, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal a que seu ato der causa.

Das sanções previstas, temos a advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração no prazo não superior a dois anos, declaração de inidoneidade e, atualmente também conta com o instituto de reabilitar aquele que efetuar o ressarcimento dos danos causados à Administração.

2.6. Crimes e Penas

Atualmente, superou-se a fase em que a apenação se limitava à natureza administrativa, uma vez que certas ilegalidades, sempre submetidas ao princípio da legalidade, própria do direito penal, descrevem a hipótese de um tipo penal. Encontra-se previstos no artigo 89 e subseqüentes da lei 8666/93, a alusão não somente a figuras atinentes ao processo licitatório, como também ao próprio contrato.

As figuras previstas dizem respeito, na sua maior parte, à fase precedente da contratação, que é o procedimento licitatório. Contudo, o artigo 92 descreve hipóteses que configuram tipos penais ocorrentes na prática contratual. Como exemplo, temos o artigo 92 que traz em seu bojo a seguinte redação: “Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no artigo 121 da mesma lei 8666/93”, que prevê pena de detenção de dois a quatro anos e multa, trazendo em seu parágrafo único que incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

3. CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Podem ser apontadas as seguintes características nos contratos administrativos: presença da Administração Pública como Poder Público, finalidade pública, obediência à forma prescrita em lei, procedimento legal, natureza de contrato de adesão, natureza “intuitu personae”, presença de cláusulas exorbitantes e mutabilidade.

3.1. Presença da Administração Pública como Poder Público

Nos contratos administrativos, a Administração aparece com uma série de prerrogativas que garantem a sua posição de supremacia sobre o particular; elas vêm expressas precisamente por meio das chamadas cláusulas exorbitantes ou de privilégio ou de prerrogativas.

3.2. Finalidade pública

Tanto os atos administrativos quanto os contratos administrativos têm como característica a finalidade pública; às vezes pode ocorrer que a utilidade direta seja usufruída pelo particular, como ocorre na concessão de uso de sepultura, mas indiretamente, é sempre o interesse público que a Administração tem que ter em vista, sob pena de desvio de poder.

3.3. Obediência à forma prescrita em lei

Além de outras leis esparsas, referentes a contratos específicos, a Lei nº 8666/93 estabelece uma série de normas relativas ao aspecto formal, dentre as quais podem ser destacadas as seguintes:

a) com exceção dos contratos relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, os demais serão lavrados nas repartições interessadas e, somente serão permitidos contratos verbais para pequenas compras de pronto pagamento, entendidas como sendo aquelas cujo valor não seja superior a 5% do limite estabelecido no artigo 23, inciso II, alínea a (limite para convite), feitas em regime de adiantamento (artigo 60 e parágrafo único);

b) o extrato deve ser publicado resumidamente no Diário Oficial, no prazo máximo de 20 dias, a contar da data da assinatura (art. 61, parágrafo único), sendo que antes disso o contrato não adquire eficácia e se for ultrapassado o prazo de 20 dias, sem a publicação do extrato, o ajuste deixa de adquirir efeitos e perde a sua validade;

c) o contrato formaliza-se, conforme o artigo 62, por meio do “termo de contrato”, “carta contrato”, “nota de empenho de despesa”, “autorização de compra” ou “ordem de execução de serviço”. O “termo de contrato” é obrigatório no caso de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites dessas duas modalidades de licitação, sendo dispensável a critério da Administração e independente de seu valor; no caso de compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive de assistência técnica; com relação à nota de empenho, a palavra empenho, por si mesma designa o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Para cada empenho será extraído um documento denominado nota de empenho, que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria. Assim, a nota de empenho pode substituir o termo do contrato em hipóteses outras que não previstas no artigo 62;

d) na lei do contrato e da licitação, nenhuma cláusula poderá ser acrescentada ao contrato, contendo disposição não prevista na licitação, sob pena de nulidade do

acordo. Se o contrato for celebrado sem licitação, deverá obedecer aos termos do ato que o autorizou e da proposta, quando for o caso (artigo 54,§ 2º);

e)obrigatoriamente, deverão constar no contrato as denominadas cláusulas necessárias (artigo 55) e, dentre as mesmas, algumas podem ser consideradas como regulamentares (referentes ao objeto, forma de execução, rescisão, responsabilidade das partes) e outras constituem as cláusulas financeiras, que estabelecem o equilíbrio econômico do contrato, em especial as referentes a preço e a critérios de ajustamento.

Nos contratos administrativos é vedado contratos com vigência de tempo indeterminado, com exceção de produtos contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, que poderão ter o prazo prorrogado desde que haja interesse da Administração e previsão no ato convocatório; prestação de serviços a serem realizados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos e aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática cuja duração poderá estender-se pelo prazo de até 48 meses após o início da vigência do contrato.

3.4.Procedimento legal

A lei estabelece procedimentos obrigatórios para a celebração de contratos, que podem variar de uma modalidade para outra, compreendendo medidas como autorização legislativa, avaliação, motivação, autorização pela autoridade competente, indicação de recursos orçamentários e licitação.

A própria Constituição Federal contém algumas exigências quanto ao procedimento, o artigo 37, XXI, exige licitação para os contratos de obras, serviços, compras e alienações, e o artigo 175, para a concessão de serviços públicos. A mesma exigência é feita por leis ordinárias, dentre as quais a Lei 8666/93.

Quanto aos recursos orçamentários, embora a sua indicação deva constar no contrato, dentre as cláusulas necessárias (art. 55, V, da Lei 8666/93), na realidade a verificação da existência de recursos deve preceder qualquer providência da Administração, até mesmo a licitação, pois não é viável a celebração de contratos sem a prévia existência de verbas para atender tal despesa. (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3.4.1.contrato de adesão

Todas as cláusulas dos contratos administrativos são fixadas unilateralmente pela Administração. Pelo instrumento convocatório da licitação, o Poder Público faz uma oferta a todos os interessados, fixando as condições em que pretende contratar e a apresentação das propostas pelos licitantes equivale à aceitação da oferta feita pela Administração, vinculada às leis, regulamentos e indisponibilidade do interesse público.

3.4.2.natureza “intuitu personae”

A lei exige que os contratos sejam firmados “intuitu personae”, ou seja, em razão das condições pessoais do contratado, apuradas no procedimento da licitação. Assim, a Lei 8666/93, no artigo 78, VI, veda a subcontratação total ou parcial, somente sendo possíveis se previstas no edital da licitação e no contrato; sendo vedadas também a fusão, cisão ou incorporação que afetem a boa execução do contrato.

Todas essas medidas constituem motivo para a rescisão unilateral do contrato (art. 78, VI), sujeitando ainda o contratado às sanções administrativas previstas no artigo 87 e às conseqüências assinaladas no artigo 80.

3.4.3.presença das cláusulas exorbitantes

Cláusulas exorbitantes são cláusulas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contratos celebrados entre particulares, pois conferem prerrogativas a uma das partes, no caso, a Administração, que ocupa posição de supremacia sobre o contratado.

As principais cláusulas exorbitantes, elencadas na Lei 8666/93, são:

Exigência de garantia, alteração unilateral, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação, retomada do objeto, restrições ao uso da “exceptio non adimpleti contractus”.

3.4.3.1.exigência de garantia

Pode abranger as seguintes modalidades: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública e fiança bancária. A lei atual permite que a exigência de garantia seja feita já na licitação, para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. Nesse caso, deverá ser devolvida aos licitantes não vencedores.

A escolha da modalidade da garantia cabe ao contratado e não poderá ultrapassar o valor de 5% do valor do contrato, exceto nos casos de ajustes que importam entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário; nesse caso ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor do bem.

A garantia, quando exigida do contratado, é devolvida após a execução do contrato e, em caso de rescisão contratual por ato atribuído ao contratado, a Administração pode reter a garantia para ressarcimento dos prejuízos e dos valores das multas e indenizações a ela devidos. Tal medida é auto-executória e independe de recurso ao Poder Judiciário.

3.4.3.2.alteração unilateral

Esta prerrogativa está prevista genericamente no artigo 58, I, para melhor adequação às finalidades do interesse público. O artigo 65, I, estabelece a possibilidade de alteração unilateral nos seguintes casos:

- quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- quando se fizer necessária modificação do valor contratual, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos nos parágrafos do mesmo dispositivo.

Há duas modalidades de alteração unilateral: a qualitativa, que ocorre quando há necessidade de alterar o próprio projeto e as suas especificações; e a segunda

modalidade que consiste na alteração quantitativa, que envolve acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto.

Ao poder de alteração unilateral, conferido à Administração Pública, corresponde o direito do contratado de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim considerada a relação que se estabelece no momento da celebração do ajuste, entre o encargo assumido pelo contratado e a prestação pecuniária assegurada pela Administração.

3.4.3.3.rescisão unilateral

A rescisão unilateral está prevista nos seguintes casos:

A)inadimplemento com culpa, abrangendo hipóteses como não-cumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais, lentidão, atraso injustificado, paralisação, subcontratação total ou parcial, cessão, transferência (salvo se admitidas no edital e no contrato), desatendimento a determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e cometimento reiterado de faltas;

b)inadimplemento sem culpa, que abrange situações que caracterizem o desaparecimento do sujeito, sua insolvência ou comprometimento da execução do contrato: falência, concordata, instauração de insolvência civil, dissolução da sociedade, falecimento do contratado, alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa; e, em caso de concordata, é permitido à Administração manter o contrato, assumindo o controle de determinadas atividades necessárias à sua execução;

c)razões de interesse público(inciso XII, art. 78);

d)caso fortuito ou de força maior(inciso XVII, art.78).

3.4.3.4.fiscalização

A fiscalização é uma prerrogativa da Administração Pública, que exige que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da

Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

O não atendimento das determinações da autoridade fiscalizadora enseja rescisão unilateral do contrato (art. 78,VII), sem prejuízo das sanções cabíveis.

3.4.3.5.aplicação de penalidades

A inexecução total ou parcial do contrato dá à Administração a prerrogativa de aplicar sanções de natureza administrativa, dentre as indicadas no artigo 87:

- advertência;
- multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração por prazo não superior a 2 anos;
- declaração de inidoneidade para contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e, após decorrido o prazo da sanção aplicada.

Da aplicação das penas de advertência, multa e suspensão temporária caberá recurso no prazo de 5 dias úteis a contar da data da intimação do ato e, no caso de declaração de inidoneidade, caberá pedido de reconsideração à autoridade que aplicou a pena, no prazo de 10 dias úteis da intimação do ato.

3.4.3.6.anulação

A Administração Pública está sujeita ao princípio da legalidade e tem que exercer constante controle sobre os seus próprios atos, cabendo-lhe o poder e o dever de anular aqueles que contrariam a lei; é a prerrogativa que alguns denominam de autotutela e não deixa de corresponder a um dos tributos dos atos administrativos, que diz respeito à sua exectoriedade pela própria Administração, que decide e põe em execução a própria decisão.

3.4.3.7.retomada do objeto

Existem prerrogativas que têm por objetivo assegurar a continuidade da execução do contrato, sempre que a sua paralisação possa causar prejuízo ao interesse público e, principalmente ao andamento de serviço público essencial, sendo que este se aplica ao princípio da continuidade do serviço público.

Essas medidas, que somente são possíveis nos casos de rescisão unilateral, são:

- assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato da própria Administração;
- ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do artigo 58, V;
- execução da garantia contratual, para o ressarcimento da Administração e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;
- retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

3.4.3.8.restrições ao uso da “exceptio non adimpleti contractus”

No direito privado, quando uma das partes descumpre o contrato, a outra pode descumpri-lo também, socorrendo-se da “exceptio non adimpleti contractus” (exceção do contrato não cumprido), com fundamento no artigo 477 do Código Civil.

No direito administrativo, o particular não pode interromper a execução do contrato, em decorrência dos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público sobre o particular; em regra, o que ele deve fazer é requerer administrativa ou judicialmente a rescisão do contrato e pagamento de perdas e danos, dando a continuidade à execução até que obtenha ordem da autoridade competente para paralisá-lo.

3.4.4. Mutabilidade

Um dos traços característicos do contrato administrativo é a sua mutabilidade, que decorre de determinadas cláusulas exorbitantes e conferem à Administração o poder de unilateralmente alterar as cláusulas regulamentares ou rescindir o contrato antes do prazo estabelecido, por motivo de interesse público.

O equilíbrio do contrato administrativo pode romper-se com muito mais facilidade do que no direito privado e, é exatamente por causa desses elementos de

insegurança, que se elaborou toda uma teoria do equilíbrio econômico do contrato administrativo.

Além da força maior, apontam-se três tipos de áleas ou riscos que o particular enfrenta quando contrata com a Administração:

1.Álea Ordinária ou empresarial – Está presente em qualquer tipo de negócio; é um risco que qualquer empresário corre como resultado da flutuação de mercado e quando previsível, por ele responde o particular. Há quem entenda que, mesmo nesses casos a Administração responda, tendo em vista que nos contratos administrativos os riscos assumem maior relevância, por causa do porte dos empreendimentos, o que torna mais difícil a previsão dos gastos. Assim, se os riscos não eram previsíveis, a álea deixa de ser ordinária;

2.Álea administrativa, que abrange três modalidades:

2.1.decorrente do poder de alteração contratual do contrato administrativo, para atendimento do interesse público; por ela responde a Administração, tendo a obrigação de restabelecer o equilíbrio voluntariamente rompido;

2.2.corresponde ao chamado fato do príncipe, que é um ato de autoridade, não diretamente relacionado com o contrato, mas que repercute indiretamente sobre ele; provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado; nesse caso, a Administração também responde pelo equilíbrio rompido;

2.3.constitui o fato da Administração, como sendo toda a conduta que torne impossível ao co-contratante particular a execução do contrato.

3.Álea econômica que corresponde a circunstâncias externas ao contrato, estranhas à vontade das partes, imprevisíveis, excepcionais e inevitáveis, que causam um desequilíbrio muito grande do contrato, dando lugar à teoria da imprevisão; em princípio, repartem-se os prejuízos, já que não decorreram da vontade de nenhuma das partes.

3.5.Rescisão do contrato administrativo

A Lei 8666/93 prevê, no artigo 79, três tipos de rescisão: unilateral, amigável e judicial.

Na rescisão amigável e judicial são isentas de dificuldade. A amigável ou administrativa é feita por acordo entre as partes, sendo aceitável quando haja conveniência para a Administração. A judicial é normalmente requerida pelo

contratado, quando haja inadimplemento pela Administração, já que ele não pode paralisar a execução do contrato e nem fazer a rescisão unilateral. O Poder Público não tem necessidade de ir a Juízo, já que a lei lhe defere o poder de rescindir unilateralmente o contrato, nas hipóteses previstas nos incisos I a XII e XVII, do artigo 78.

4.MODALIDADES DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Dentre as modalidades de contratos administrativos, as mais utilizadas são: o contrato de obras públicas, o contrato de fornecimento e o contrato de concessão.

4.1. Contrato de obras públicas

Tem como objeto a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada por execução direta ou indireta.

A obra pública pode ser executada por empreitada ou por administração contratada.

O contrato de empreitada é o mais utilizado e é onde o particular executa a obra por sua conta e risco. A remuneração é previamente ajustada e pode ser por preço global, que é aquele previamente ajustado para a totalidade da obra e pode ser parcelado ou por preço unitário, que é o preço contratado por unidades determinadas.

A remuneração pelo preço unitário é a mais apropriada para obras constituídas por partes distintas (como por exemplo o revestimento de pisos distintos de um edifício) ou por aquelas que podem ser determinadas por medidas (como por exemplo, a quantidade de metros quadrados de um muro construído).

A administração contratada é quando se contrata, excepcionalmente, a execução da obra ou do serviço mediante reembolso de todas as despesas

incorridas para a sua execução e pagamento da remuneração ajustada para os trabalhos de administração.

4.2. Contrato de fornecimento

Trata-se de um ajuste administrativo pelo qual, mediante o preço ajustado, a Administração adquire de particular, gêneros alimentícios, mercadorias ou objetos móveis de qualquer espécie necessários à realização de obras e serviços públicos, por exemplo: papel, lápis, borracha, régua, óleo, graxa, gasolina, fios, postes, cimento, etc.

O contrato de fornecimento pode ser realizado sob três modalidades distintas: fornecimento integral, fornecimento contínuo e fornecimento parcelado.

O fornecimento integral constitui uma modalidade próxima do contrato de compra e venda do direito civil, onde a entrega da coisa é feita de uma só vez, na sua totalidade.

No fornecimento contínuo, a entrega da mercadoria é feita de maneira sucessiva, devendo ser realizada nas datas combinadas e enquanto vigorar o contrato.

O fornecimento parcelado, por sua vez, a prestação se perfaz com a entrega final da quantidade contrada.

4.3. Contrato de concessão

O contrato de concessão constitui um acordo pelo qual a Administração delega ao particular a execução de serviço ou obra pública ou lhe cede o uso de um bem público.

4.3.1.contrato de concessão de serviço público

É o ajuste pelo qual o Poder Público transfere a execução de um serviço público ao particular, que se remunerará através de uma tarifa cobrada dos usuários. Há necessidade de concorrência e de prévia autorização legislativa.

4.3.2.contrato de concessão de obra pública

Constitui um acordo pelo qual o Poder Público delega a um particular a execução e exploração de obra pública para o uso da coletividade, mediante remuneração ao concessionário. Como exemplo pode-se citar a construção de pontes, viadutos, estradas, etc. É uma modalidade pouco usada no Brasil.

4.3.3.contrato de concessão de uso de bem público

É o ajuste pelo qual o Poder Público outorga ao particular a faculdade de utilizar um bem da Administração, segundo a sua destinação específica. Por exemplo, um logradouro turístico, um restaurante, um hotel.

A concessão pode ser remunerada ou não e se apresenta sob duas modalidades: a concessão administrativa de uso ou concessão comum de uso que confere ao concessionário um direito pessoal e intransferível a terceiros, e a concessão do direito real de uso que confere ao concessionário um direito real, transferível a terceiros por ato "inter vivos" ou por sucessão legítima ou testamentária.

4.4.Contrato de gestão

A Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998 acrescentou o parágrafo 8º ao artigo 37, prevendo a possibilidade de celebração de contrato de gestão entre os

administradores dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta e o Poder Público, com a finalidade de se permitir uma maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira a esses órgãos e entidades.

O contrato de gestão trata-se de um compromisso institucional firmado entre o Estado, por intermédio de seus ministérios e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não estatal qualificada como Organização Social.

No contrato de gerenciamento, é uma empresa privada que executa os trabalhos após ser escolhida através de uma licitação; no contrato de gestão, tem-se uma entidade pública ou empresa estatal, diretamente contratada sem licitação, para a gestão pretendida.

O gerenciador não age em nome do órgão que o contratou, apenas atua para ele, prestando-lhe um serviço especializado em seu nome próprio e sob sua responsabilidade. O órgão contratado, portanto, não representa o órgão contratante e não dispõe de poderes para firmar contratos com terceiros e o órgão público, o seja, não pode contratar e nem rescindir contratos em nome do órgão gerenciado.

Após a celebração dos contratos necessários com os respectivos fornecedores, firmados diretamente pelo órgão público gerenciado, o gerenciador passa a programar, supervisionar, controlar e fiscalizar todos os serviços contratados.

Os contratos de gestão têm como objetivo principal, a busca de metas previamente traçadas, para uma efetiva melhoria do produto ou do serviço colocado à disposição dos cidadãos. O artigo 37, em seu parágrafo 8º, ressalta que o contrato terá como objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade que venha a contratar com o Poder Público. Prevê, também, que caberá à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes e a remuneração de pessoal.

O contrato de gestão, portanto, constitui um compromisso de resultados e traz para o âmbito interno das organizações (estatais ou não estatais) contratadas uma direção da ação organizacional, bem como a melhoria da gestão, aos cidadãos/clientes beneficiários de determinadas políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contratos administrativos, onde domina o interesse público, não são estáticos, mas dinâmicos, uma vez que podem fazer-se determinadas alterações para que haja uma melhor adaptação ao interesse público, desde que seja respeitada a expressão última e mais importante para o contratado, que é o equilíbrio econômico-financeiro, pois aumentada a quantidade do objeto, será aumentada em igual proporção a sua remuneração.

A supremacia do interesse público traz consigo a persecução de interesses que não dizem respeito à pessoa jurídica, o Estado, enquanto tal, mas que se traduz em objetivos a serem buscados pela própria Administração e que dizem respeito à coletividade e não especificamente a este ou àquele indivíduo; é aí que se legitima a sua posição de superioridade, a qual também deve manter uma relação de razoabilidade entre o fim que vai atingir e o dano que vai causar. Assim, é preciso reconhecer que dentre os interesses coletivos há uma hierarquia, pois existem interesses coletivos mais importantes do que outros, da mesma maneira que dentre os interesses particulares, tanto há interesses de pouca monta até os protegidos pelos próprios direitos e garantias constitucionais de extração inclusive internacional.

Assim, nos contratos administrativos, o interesse coletivo sobrepõe-se ao interesse do particular, sem a quebra do Estado de Direito; é por isso que esta supremacia existe, sobretudo pela consagração de instrumentos jurídicos privilegiados, mais do que propriamente pela atuação administrativa já que o Poder Público se submete integralmente à lei; por conseguinte, ele não pode, sob o fundamento do interesse público, improvisar medidas que sacrifiquem o particular.

O Poder Público tem de se valer exclusivamente dos instrumentos que o direito lhe outorga.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 5ªed. Editora Saraiva. São Paulo, 2001

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22.ed. Lúmen Júris .São Paulo, 2009;.

MEIRELLES, Hely Lopes. – **Direito administrativo brasileiro**. Malheiros. São Paulo, 2002;

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Coleção sinopses jurídicas – direito administrativo**. Editora Saraiva. São Paulo, 2007.