

# CONTRATO ADMINISTRATIVO CONCERTADO, CAUSA E BOA-FÉ: MAIOR EFICIÊNCIA E EFICÁCIA À LUZ DAS TEORIAS DOS ATOS SEPARÁVEIS E DA INCORPORAÇÃO

Roberto Correia da Silva Gomes Caldas\*

Introdução. 1. Teorias dos atos destacáveis (ou separáveis) e do “todo indivisível” (ou da incorporação): instrumentos de análise contratual administrativa concertada 2. Competência político-administrativa. 3. Processo de positivação e a teoria da causa. 4. Conexidade processual, causalidade e relação jurídicas. 5. Causa e boa-fé como vetores interpretativos nos contratos administrativos. 6. Conclusões. Referências.

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o contrato administrativo a partir das teorias dos atos destacáveis (ou separáveis) e “todo indivisível” (ou da incorporação), sob ópticas microscópica e macroscópica, estática e dinâmica da teoria geral da relação jurídica, amparada na concepção pactual concertada, fixando os pressupostos para uma eficiente, efetiva e eficaz relação administrativa ancorada na participação popular e controle social (concertação), como corolário do exercício democrático que deve permear toda e qualquer manifestação jurídica. Nesse sentido, buscar-se-á investigar a interconexão instrumental entre competência político-administrativa, causa e boa-fé objetiva como fundamento para compreender a noção de procedimento administrativo e para também debruçar-se sobre a interrelação entre contrato, relação e processo no âmbito administrativo. A observância e descrição do “processo de positivação” se faz fundamental para revisitar as políticas públicas em seus distintos graus de abstração e concreção, inclusive sob uma perspectiva pactual, entendidas, assim, consoante um caráter dinâmico que deve permear todo e qualquer ato emanado da Administração pública, intrinsecamente vinculado ao Estado Democrático de Direito, principalmente se voltado para uma relação jurídica específica. A definição e a

\* Possui Doutorado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008), Mestrado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002) e Bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1993). Atualmente é professor no Curso de Mestrado em Direito da UNINOVE - Universidade Nove de Julho, tendo lecionado, no bacharelado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a matéria de Direito Administrativo. Tem experiência na área de advocacia consultiva e contenciosa no Brasil e em Portugal, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente com os seguintes temas: regulação, licitações públicas, contratos administrativos, concessões administrativas, parcerias público-privadas e tributação em geral. E-mail: robertocsgcaldas@uol.com.br

relação entre causa e boa-fé com os contratos administrativos permitem estabelecê-las como seus vetores interpretativos concertados. Conclui-se que causa e boa-fé, nessa nova direção interpretativa da relação pactual pública, adotam natureza colaborativa, cooperativa e diretamente vinculada aos preceitos da participação popular e controle social, imbricando-se com seus elementos, os quais são, motivação, conteúdo e forma, para estabelecer seus aspectos concertados funcionais (socioeconômicos) e estruturais, inclusive em expressão mais concreta de moralidade administrativa.

**Palavras-chave:** Relação jurídica pactual pública. Eficiência e eficácia. Políticas públicas. Contrato administrativo. Concertação. Participação e controle social.

## INTRODUÇÃO

O estudo que ora vem a lume gira em torno de ópticas microscópica e macroscópica, estática e dinâmica da teoria geral da relação jurídica, utilizadas como instrumento de análise dos contratos administrativos, para lhes propiciar, segundo uma interpretação concertada (dita de cunho consensual), maior eficiência e eficácia em sua execução, principalmente ao se enfocar institutos a si implicados, como competência político-administrativa, causa e boa-fé.

E tais ópticas, em si, são permitidas mediante o emprego das teorias dos atos destacáveis (ou separáveis) e “todo indivisível” (ou da incorporação), devidamente adaptadas para a realidade brasileira com a finalidade de dissecação do contrato administrativo (quer visto como ato administrativo *lato sensu*, quer como relação jurídica complexa), de sorte a se contemplar uma melhor exposição de seus requisitos (elementos e pressupostos) e eventuais vícios a eles atribuídos, ante a identificação de atos-componentes e suas interrelações, como também das suas cláusulas explícitas e implícitas, com suas respectivas correlações.

Essa preocupação analítico contratual pública ao se versar o tema da competência político administrativa, a seu turno, impõe observância e descrição do dito “processo de positivação”, o qual vai estabelecer as características pactuais administrativas tanto estáticas quanto dinâmicas, segundo a sua inerente causalidade jurídica para galgar maior consensualidade e, de conseguinte, legitimidade e eficácia.

Dentro dessas visões distintas, em subsequência, é que se estabelece o elo entre causa e boa-fé com os elementos do contrato administrativo – visto, repita-se, ou como norma individual e concreta (entendida enquanto ato administrativo *lato sensu*), ou como relação jurídica complexa –, quais sejam, motivação, conteúdo e forma, extraíndo-se, daí, as suas diretrizes interpretativas segundo um espírito de concertação.

## 1 TEORIAS DOS ATOS DESTACÁVEIS (OU SEPARÁVEIS) E DO “TODO INDIVISÍVEL” (OU DA INCORPORAÇÃO): INSTRUMENTOS DE ANÁLISE CONTRATUAL ADMINISTRATIVA CONCERTADA

Trata-se, pois, de instrumentos de análise que não dispensam o viés procedimental contratual público, quer visto como sequência de atos concatenados logicamente entre si (aspecto dinâmico), quer como conjunto de formalidades a compor o ato administrativo *lato sensu* (aspecto estático), dentro de um contexto de participação popular e controle social.

Assim, tem-se que a aplicação da chamada teoria dos atos destacáveis ou separáveis (segundo a visão enquanto relação jurídica complexa), de construção pretoriana por parte do Conselho de Estado francês a partir de 1905 com o Acórdão “Martin”, e a verificação da teoria do “todo indivisível” ou da incorporação (consoante a visão de ato administrativo em sentido lato), conforme noticiada por Alexandra Leitão<sup>1</sup>, malgrado no Direito Administrativo pátrio a função de ambas não seja a definição de competência contenciosa, mas apenas a constituição dos distintos contextos pactuais públicos, facilita, sobremaneira, a identificação e classificação dos seus elementos, eventuais vícios e respectivas consequências.

As invalidades do contrato administrativo e de seus respectivos efeitos jurídicos, considerando-se este enquanto ou uma relação jurídica complexa, ou um corpo uno, estanque e estático, vale ressaltar que devem ser analisados a partir dos atos administrativos que o antecedem (fase pré-negocial), compõem e surgem ao longo de sua execução até o exaurimento e depois (fases de desenvolvimento e pós-negocial), pois os vícios de tais precedentes, componentes e executórios, irradiam consequências para o todo (e sua relação jurídica complexa subjacente), no mais das vezes, de maneira distinta da que se verificados, se considerados isoladamente, ou seja, com foco isolador das cláusulas explícitas e implícitas em que buscam supedâneo, fora de um contexto sistêmico-conformador.

Assim, é para o emprego de tal método crítico microscópico e macroscópico das avenças públicas e seus respectivos vícios, que se lança mão, respectivamente, das teorias dos atos destacáveis<sup>2</sup> e da incorporação, enquanto instrumental haurido do Direito europeu, com as necessárias adaptações e contemporizações para o Direito pátrio, seguindo-se uma função não mais de identificação de competência jurisdicional, mas de identificação de atos-componentes e suas interrelações nos ajustes públicos, como também das cláusulas contratuais públicas explícitas e implícitas, com suas respectivas correlações.

Com efeito, a teoria dos atos separáveis foi criada com o fito de estabelecer critérios, objetivos para a fixação da competência jurisdicional na solução de questões relacionadas com as avenças em que o Estado fosse parte, quando de impugnações contenciosas autônomas<sup>3</sup>.

Alexandra Leitão explica que existem quatro principais questões implicadas com a teoria dos atos destacáveis, quais sejam, a noção que se deve ter

deles, sua identificação nas fases de formação e execução dos ajustes com a Administração Pública, suas causas de invalidade e as suas respectivas consequências sobre tais avenças<sup>4</sup>, sendo todas aplicáveis ao Direito pátrio com as ressalvas acima referidas.

Essa autora ensina também que existem dois tipos de atos destacáveis, quais sejam, os praticados no âmago do procedimento pré-contratual e aqueles realizados no seio da execução do contrato, porém esses últimos podem assumir a configuração de “atos administrativos de segundo grau ou secundários” (na denominação dada por Rogério Soares), isto é, quando se referirem ao próprio contrato, alterando alguma das suas cláusulas<sup>5</sup>.

Postas tais lições que se encampam no presente estudo, tem-se que tal teoria dos atos destacáveis é uma valiosa ferramenta de estudo dos contratos administrativos pátrios, segundo a sua óptica microscópica na relação jurídica, fruto de uma operação complexa, segundo a aceção de Charles Hubert<sup>6</sup>.

Em contrapartida, quando a visão que se for empregar do contrato administrativo for a macroscópica de um ato administrativo em sentido amplo, estático e fora da sua dinâmica processual, ou seja, enquanto seu mero produto, uma totalidade unidimensional, a teoria a se aplicar para a observação de suas cláusulas terá de ser a da incorporação.

O emprego de tal teoria permite, assim, que o contrato administrativo seja havido e tratado em um grau maior de abstração, como uma totalidade, com a correlata macroidentificação dos vícios próprios desse âmbito, adquirindo, por isso, o regime jurídico de ato administrativo segundo o arquétipo de elementos e pressupostos, quer de validade, quer de existência<sup>7</sup>.

Nesse perfil estático do pactuar estatal advindo da utilização desta teoria do “todo indivisível”, a análise das suas invalidades tidas, assim, no âmbito do organismo constituído, ganha extrema facilitação e precisão, *maxime* com o vínculo sendo visto como expressão da ideia de cooperação, de parceria, ou seja, de Administração concertada<sup>8</sup> à luz do primado da boa-fé objetiva.

Nessa esteira, a teoria da incorporação serve para realçar a autonomia do cunho cooperativo havido no vínculo contratual público, delimitando seu sentido próprio e hodierno, mediante o princípio da boa-fé objetiva administrativa, enquanto macropressuposto de sua validade na sobranceira relação jurídico-administrativa<sup>9</sup>, com função independente da sorte dos atos-componentes, ou seja, independentemente da função processual específica de cada um deles<sup>10</sup>.

Dessa forma, postas as ponderações supra, têm-se tais teorias enquanto valiosos instrumentais de racionalização do estudo do contrato administrativo em seu contexto concertado, ou seja, pressupondo uma efetiva participação popular e controle social, inclusive para a perscrutação das suas competências político-administrativas, causa e boa-fé sob suas distintas concepções, consoante, a seguir, verifica-se.

## 2 COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

A doutrina de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho dá conta de que o processo de formação da chamada “vontade administrativa” se inicia como político e, nas cartas constitucionais, delas haurindo-se não apenas uma planificação, programação e projeção fundamental de ação quanto aos direitos que encartam nas estruturas e sistemas que dispõem (o que se tem consubstanciado nas políticas públicas), mas as verdadeiras realidades organizacionais e os institutos jurídico-funcionais positivados, cuja dinamicidade permite movimentos que correspondem aos tipos de atividade administrativa<sup>11</sup>.

A Constituição, entendida como carta política por excelência, é onde se estabelecem as políticas do País para a ação estatal hodierna, concertada<sup>12</sup>, ou seja, é onde as mais variadas forças políticas se compõem para estabelecer o vetor diretivo da nação.

Os “fatores reais do poder” é que regem a nação, na dicção de Ferdinand Lassale, e cujo somatório, ao adquirir a expressão escrita de uma Constituição jurídica, além de consubstanciarem a sua essência, ganham foros de verdadeiras instituições jurídicas<sup>13</sup>. É nesse contexto que as competências político-administrativas se traduzem nos planos, programas e projetos sociais hauridos na, ou a partir da Constituição.

Ao falar-se em competência político-administrativa, fale-se de autonomia que, a seu turno, pressupõe receitas para sua implementação. Em outras palavras, só é autônomo quem tem dinheiro para fazer o que quer ou, melhor dizendo, é autônomo o ente político que possuir receitas para desempenho de sua atividade financeira em atendimento e implantação das políticas públicas juridicamente a si postas como de observância obrigatória.

E, para tanto, é preciso se ter um planejamento político, mas de conteúdo financeiro, dos recursos materiais da Administração direta e indireta, o qual se traduz, na lição de Eduardo Marcial Ferreira Jardim, no Orçamento Público<sup>14</sup>.

## 3 PROCESSO DE POSITIVAÇÃO E A TEORIA DA CAUSA

Ante essa realidade em que se inserem as competências político-administrativas, em seu processo de positivação<sup>15</sup>, que parte do grau mais genérico das políticas públicas encartadas respectivamente no PPA - Plano Plurianual (quadrienal), na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e na LOA - Lei Orçamentária Anual (ânua), passando pelos Planos Diretores e Planos de Metas em âmbitos Municipais, e chegando ao seu maior grau de concreção por meio dos atos e contratos administrativos (estes, há de se guardar na retentiva, havidos também enquanto atos administrativos lato sensu), a teoria da causa tem sua aplicação como sendo de suma relevância a interligar todas essas fases pelas quais caminham (as competências político-administrativas) obrigatoriamente, dando nitidez ao seu fio condutor interpretativo<sup>16</sup>. Cumpre verificar, assim, que

as políticas públicas devem ser examinadas, sob o ponto de vista jurídico, no processo, na dinâmica dos planejamentos sociais estratégicos de governo, os quais, devidamente formalizados (v. g., na Lei quadrienal que institui o Plano Plurianual), englobam os programas sociais (havidos, e. g., na Lei anual de Diretrizes Orçamentárias) em que se inserem os projetos de ação estatal concertada, cujas parcerias público-privadas se encontram como um bom exemplo (com previsão na Lei de Orçamento Anual). Isso significa dizer que, ao se falar de projetos de parcerias público-privadas, deve-se manter na retentiva também sua conceituação de forma interligada com os conceitos de programas e planos sociais<sup>17</sup>, à luz do conceito de causa aplicado ao Direito Administrativo.

E sobre a dinâmica desse processo de positivação haurido a partir das políticas públicas, sua observação, partindo do maior grau de abstração até o maior de concretização nos atos e contratos administrativos, somente é possível com o exercício das correspectivas competências político-administrativas próprias de cada fase processual, em uma contínua relação de causalidade (também dita de imputação), identificando-as e interligando-as no fluxograma do iter percorrido.

Imperioso é observar que, apesar de todo esse complexo processo de positivação em busca da eficiência e da *eficácia social*, ou seja, da verificação prática e efetiva dos fins colimados na norma jurídica, isso, em si, sempre se mostra uma possibilidade, uma potencialidade, que somente interessa ao campo da zetética jurídica empírica pura, especificamente, a Sociologia Jurídica<sup>18</sup>.

#### 4 CONEXIDADE PROCESSUAL, CAUSALIDADE E RELAÇÃO JURÍDICAS

A essa altura, afigura-se interessante, sob o prisma microscópico e estático da teoria geral da relação jurídica<sup>19</sup>, enfatizar-se e explicitar-se a importância do ingresso da relação de direito substantivo no interior da relação adjetiva e do seu papel jurídico-dogmático, bem como da relação propriamente lógico-formal entre ambas (conexidade instrumental de cunho processual).

Com efeito, é de máxima importância observar que o tom jurídico dado normativamente à relação entre os sujeitos de direito (entes físicos ou coletivos suscetíveis de direitos subjetivos e deveres jurídicos), não é devido graças ao operador deontico que a modaliza, permitindo, obrigando ou proibindo a conduta prescritiva, mas pelo “functor-de-functor”, na terminologia de Georges Kalinowski<sup>20</sup>, que se abate sobre a relação de implicação da hipótese com a tese, juridicizando-a de sorte que seus termos sejam valorativamente válidos.

A imputação kelseniana, então, é a causalidade jurídica, relação de causa/efeito estabelecida pelo pressuposto e a consequência, ligado um ao outro por nexo lógico de implicação, projetado no mundo social dos fatos<sup>21</sup>. Importante é salientar que essa causalidade é formal e nunca cronológica; esta qualidade lhe é estranha.

Assim, a fenomenologia da incidência se verifica no instante em que a subsunção acontecer, ou seja, o fato se adequar totalmente à norma<sup>22</sup>. Explicitando, no âmbito tributário, diz-se, com empréstimo das palavras precisas de Paulo de Barros Carvalho, que dada a subsunção, quando o fato jurídico tributário guardar absoluta identidade com o conceito desenhado normativamente na hipótese tributária, o nexó implicacional deôntico instala, automática e infalivelmente, inclusive como também leciona Alfredo Augusto Becker<sup>23</sup>, ...o laço abstrato pelo qual o sujeito ativo torna-se titular do direito subjetivo público de exigir a prestação, ao passo que o sujeito passivo ficará na contingência de cumpri-la<sup>24</sup>.

Tal laço abstrato, por si só, não constitui a consequência tributária com a necessária concretude de suporte físico, pois esta é apenas galgada sob um prisma dinâmico, com uma maior especificação e intensidade obtidas ao longo do fluxo de causalidade, denominado por Paulo de Barros Carvalho e Eurico Marcos Diniz de Santi como o acima versado processo de positivação<sup>25</sup>, ou processo de concreção do crédito tributário no dizer de Ricardo Lobo Torres<sup>26</sup>.

Seu contraplano, porém, no mundo fático, é o que se denomina de relação jurídica. Relação jurídica, então, é a projeção no mundo social dos fatos desse vínculo abstrato entre os sujeitos de direito que acima se descreveu<sup>27</sup>.

Assim, no fluxograma do *iter* percorrido pela causalidade jurídica em direção da concreção das relações jurídicas por si estabelecidas, é que se verifica instalada a relação de conexidade instrumental do processo em que essa circunstância se desenvolve.

## 5 CAUSA E BOA-FÉ COMO VETORES INTERPRETATIVOS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Por isso, a teoria da causa, dentro dessa perspectiva do processo de positivação das políticas públicas por meio do exercício das competências político-administrativas atribuídas aos diversos atores sociais que as detêm, sob um prisma macroscópico, introduz um vetor, uma diretriz interpretativa concertada, de cooperação e colaboração ao contrato administrativo, enquanto negócio jurídico, pelo viés funcional do seu *porquê* (motivação), segundo sua óptica dinâmica, ativa, ao longo de todo o processo e em suas diferentes fases, diferenciando-se, desse modo, da teoria da boa-fé objetiva administrativa que, embora tenha sua dinâmica processual de aplicação vetorial-interpretativa em torno da mesma ideia geral e macroscópica de cooperação e colaboração, verifica-se vocacionada às próprias ações estruturais, aos próprios atos de concretização que culminam no contrato administrativo em si, pois relacionada aos seus outros elementos, aos seus *quê* (conteúdo) e *como* (forma)<sup>28</sup>.

Nesse sentido, a causa (dita, ainda, razão por Emílio Betti) do contrato administrativo, também comportando uma visão estática, orgânica, corpórea (de ato administrativo *lato sensu*), é igualmente vista como o seu *porquê* (motivação), embora aí identificada com seu núcleo funcional, traduzido na

síntese dos efeitos jurídicos concretizadores de políticas públicas (as quais encartam os interesses públicos de um determinado setor da vida pública), ou seja, com sua função socioeconômica<sup>29</sup>, a consubstanciar-se em vetor hermenêutico incrementado pela coincidência do princípio da eficiência (faceta do primado da boa administração pública<sup>30</sup>), previsto no art. 37 “caput”, Constituição Federal de 1988, e no art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, também dita de Nice<sup>31</sup>, a nortear toda a sua interpretação em torno da ideia de parceria, cooperação, de consenso, de colaboração entre os contraentes, igualmente afirmada pela boa-fé objetiva administrativa, enquanto outro vetor interpretativo dos ajustes públicos, que sob esse prisma orgânico, estático, ligar-se-á aos seus outros elementos, quais sejam, a sua forma e o seu conteúdo<sup>32</sup>, em expressão da moralidade administrativa em maior grau de concreção<sup>33</sup>.

Com isso, o estudo da “vontade” administrativa nos chamados contratos administrativos ou de direito público<sup>34</sup>, inclusive quanto ao seu grau de discricionariedade à luz do primado da eficiência<sup>35</sup> (inserto que é no da boa administração pública), deve ser atrelado às modernas concepções de causa<sup>36</sup>(enquanto função socioeconômica negocial) e processo, permitindo uma crítica desde as políticas públicas que lhe antecedem até depois do exaurimento da avença, prosseguindo, *e. g.*, com os deveres secundários de fidelidade, sigilo (confidencialidade) ou auxílio instituídos em decorrência da boa-fé objetiva que lhe envolve, implicando perscrutação de acordo com as competências político-administrativas vigentes e seu respectivo grau de vinculação à avença pública enfocada, de sorte a, com isso, também se ter as formas mais consentâneas de controle institucional e social, à luz da cooperação, do consenso que hoje permeia as ações estatais nas relações com os particulares<sup>37</sup>.

## 6 CONCLUSÕES

A teoria dos atos destacáveis é uma valiosa ferramenta de estudo dos contratos administrativos pátrios, segundo a sua óptica microscópica na relação jurídica, fruto de uma operação complexa, a permitir a verificação interna dos seus atos-componentes; a sua vez, a teoria da incorporação serve para realçar a autonomia do cunho cooperativo havido no vínculo contratual público, delimitando seu sentido próprio e hodierno ao tratá-lo em um grau maior de abstração, como uma totalidade, adquirindo, por isso, o regime jurídico de ato administrativo (em sentido amplo).

Tais teorias, assim, revelam-se enquanto valiosos instrumentais de racionalização do estudo do contrato administrativo em seu contexto concertado, ou seja, pressupondo uma efetiva e eficiente participação popular e controle social, inclusive para a perscrutação das suas competência político-administrativas, causa e boa-fé (objetiva administrativa) sob suas distintas concepções.

Quanto às competências político-administrativas, estas se traduzem em políticas públicas, vistas como metas de governo devidamente positivadas, fruto de um planejamento participativo (concertado) por excelência encontrado, em grau de maior abstração do Direito pátrio, no PPA - Plano Plurianual (quadrienal), na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e na LOA - Lei Orçamentária Anual (ânuas), sendo neles circunpostas em planos, programas e projetos sociais de origem, por óbvio, constitucional.

A necessária concreção, de forma eficiente e eficaz, em contratos administrativos dessas competências político-administrativas, expressadas em políticas públicas governamentais, dá-se por intermédio do dito processo de positivação, em uma conexidade instrumental com a contínua relação de causalidade (também dita de imputação), em fluxo cujo contraplano fático-social corresponde ao das relações jurídicas, *in casu*, administrativas.

Causa e boa-fé, nesse cenário dos ajustes públicos sob prismas microscópico e macroscópico, estático e dinâmico, despontam como seus vetores interpretativos concertados, não apenas no sentido participativo da intrínseca cooperação e colaboração entre as partes envolvidas, mas também imbricados com seus elementos, os quais são, motivação, conteúdo e forma, buscando estabelecer os aspectos pactuais públicos funcionais (socioeconômicos) e estruturais, inclusive em expressão mais concreta de moralidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2008, v. II.

ARISTÓTELES. **Metafísica**. São Paulo: Loyola, 2002. Liv. I.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BETTI, Emilio. **Teoria geral do negócio jurídico**. Campinas: Servanda Editora, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: GONÇALVES, Alcindo *et alii*. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo : Saraiva, 2006.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Atlas, 1994.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Da competência administrativa: origens constitucionais e fundamentos jurídicos**. São Paulo: Editora Resenha Universitária, 1977.

HUBERT, Charles. **Actes rattachables et actes détachables**. Paris: Dalloz, 1968.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

KALINOWSKI, Georges. **Études de logique déontique – I**. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LEITÃO, Alexandra. **A proteção judicial dos terceiros nos contratos da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

\_\_\_\_\_. A estabilidade dos atos administrativos. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo: Malheiros Editores, n. 48, out./dez. de 2004, p. 77-83.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 231, jan./mar. de 2003, p. 129-156.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. **A causa do contrato administrativo: análise do conteúdo contratual como parâmetro de aplicação do princípio da eficiência**. Rio de Janeiro: Lumen Júris Editora, 2011.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. **Decadência e prescrição no direito tributário**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

SILVA, Clóvis V. do Couto e. **A obrigação como processo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. **Revista de direito público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 84, out./dez. 1987, p. 64-74.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 1989.

- 1 LEITÃO, Alexandra. **A proteção judicial dos terceiros nos contratos da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 253-254.
- 2 Na Espanha, tal teoria recebe o nome de “atos separáveis”.
- 3 Alexandra Leitão, com a proficiência que lhe é peculiar, assenta, ao comentar sobre a evolução da procedimentalização da atuação administrativa contratual que, em última etapa, ...*consagrou-se a destacabilidade dos actos praticados quer na fase da formação, quer na fase da execução dos contratos para efeitos da sua impugnação contenciosa autónoma (teoria dos actos destacáveis)* (LEITÃO, op. cit., p. 243).
- 4 *Ibidem*, p. 253.
- 5 *Ibidem*, p. 257.
- 6 KALINOWSKI, Georges. *Études de logique déontique – I*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, p. 65 e ss.
- 7 Nessa mesma trilha são os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao estabelecer a aplicabilidade plena da teoria da invalidação dos atos administrativos aos contratos administrativos, por si havidos como ato bilateral, ou seja, em sentido lato. Com efeito, ao elencar como uma das hipóteses de extinção destas avenças públicas, a da invalidade de sua constituição, assevera que, ...*Neste caso, o princípio da legalidade imporá sua invalidação (anulação ou constituição de nulidade), se não couber convalidação – analogamente ao que ocorreria com os casos de convalidação de ato unilateral... A invalidação do ato, é bem de ver – e tal como sucederia com os atos unilaterais –, terá que ser precedida de processo regular e ampla defesa... De resto, menos não se admitiria, pois, como visto, a rescisão unilateral demanda motivação e ampla defesa* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, item “33”, p. 635-636).
- 8 Diogo Freitas do Amaral, por ocasião da análise do contrato administrativo como dentre um dos modos de exercício do poder administrativo, explica que, nessa hipótese, ...*a Administração não faz normas gerais e abstratas, nem toma decisões concretas de modo unilateral: actua em colaboração com os particulares, na base de um contrato* (AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2008, v. II, p. 148-149). E, enaltecendo esse entendimento, há muito, o saudoso Clóvis V. do Couto e Silva já ensinava que *A inovação, que permitiu tratar a relação jurídica como uma totalidade, realmente orgânica, veio do conceito do vínculo como uma ordem de cooperação, formadora de uma unidade que não se esgota na soma dos elementos que a compõem. Dentro dessa ordem de cooperação, credor e devedor não ocupam mais posições antagônicas, dialéticas e polêmicas. Transformando o status em que se encontravam, tradicionalmente, devedor e credor, abriu-se espaço ao tratamento da relação obrigacional como um todo* (SILVA, Clóvis V. do Couto e. **A obrigação como processo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 19).
- 9 Em outra oportunidade já se assentou sobre esse cunho cooperativo da relação jurídica contratual administrativa, segundo a qual, *De conformidade a essa realidade social mundial dos dias de hoje, a forma clássica de mera contratação dos particulares para a realização de obras e prestação de serviços públicos, dá lugar, gradativamente, às já conhecidas concessões e privatizações, bem como às mais diversas formas flexíveis, entendidas enquanto fórmulas jurídicas mais hodiernas de cooperação na operacionalização do atuar estatal, de colaboração financeira e administrativa, a serem levadas a efeito por parte do setor privado, a população, mediante os chamados instrumentos setoriais de planejamento participativo e de controle social, ao auxiliar a escolha, programação, avaliação, execução e fiscalização institucionais das políticas públicas envolvidas, pois, se de um lado o Poder Público não dá mais conta de tanta demanda em proporção superior aos seus recursos, por outro, a iniciativa privada vê a possibilidade de uma maior participação na “produção” da cidade, com uma consequente maior lucratividade* (CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Parcerias público-privadas e suas garantias inovadoras nos contratos administrativos e concessões de serviços públicos**. Belo Horizonte : Ed. Fórum, 2011, p. 61-64).
- 10 A respeito, têm-se as seguintes lições também de Clóvis V. do Couto e Silva aplicáveis aos contratos administrativos: *Sob o ângulo da totalidade, o vínculo passa a ter o sentido próprio, diverso do que assumiria se se tratasse de pura soma de suas partes, de um composto de direitos, deveres e pretensões, obrigações, ações e exceções. Se o conjunto não fosse algo de “orgânico”, diverso dos elementos ou das partes que o formam, o desaparecimento de um desses direitos ou deveres, embora pudesse não modificar o sentido do vínculo, de algum modo alteraria a sua estrutura. Importa, no entanto, contrastar que, mesmo adimplido o dever principal, ainda assim pode a relação jurídica perdurar como fundamento da aquisição (dever de garantia), ou em razão de outro dever secundário independente* (SILVA, Clóvis V. do Couto e. **A obrigação como processo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 20).
- 11 *O processo de formação da vontade começa como político e nas cartas constitucionais. Recolhe-se das Constituições, não apenas uma programática fundamental quanto a direitos nela consagrados, nas realidades de estrutura ou de sistemas, mas verdades de organização e mecanismos funcionais. Por força da nação, as Cartas não se fazem estáticas, sim dinâmicas, permitindo movimentos que correspondem aos tipos de atividade administrativa. A administração, compreendida como a atividade total do Estado, atividade que deve corresponder à satisfação dos fins estatais, numa autêntica noção que é positiva, determinase pelo fato-função que leva ao entendimento do que seja poder, órgãos e*

- peçoas. Evidente, no entanto, que as Constituições não precisam vir escritas, para que haja poderes, órgãos e peçoas, tomando real a vida do Estado, em virtude da existência da nação (FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Da competência administrativa**: origens constitucionais e fundamentos jurídicos. São Paulo: Editora Resenha Universitária, 1977, p. 89).
- 12 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 231, jan./mar. 2003, p. 146.
- 13 LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 17-18.
- 14 JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 64.
- 15 Segundo o qual as normas jurídicas, já devidamente unidas ao ordenamento com grande grau de generalização e abstração, impõem a verificação de regras intercalares que conduzem as normas individuais e concretas em que se inserem os fatos (jurídicos, isto é, tal qual previstos no Direito legislado), dos quais, ao seu turno, decorrem as relações jurídicas em função da eficácia (jurídica) existente.
- 16 Maria Paula Dallari Bucci, em sua conceituação de política pública, introduz a ideia de processo, ao conceituá-la como *...o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, à reserva de meios necessários à sua consecução e ao intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados* [“BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito”. In: GONÇALVES, Alcindo et alii. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). São Paulo : Saraiva, 2006, p. 39].
- 17 No estudo em tela, tomam-se como conceitos de “plano”, “programa” e “projeto” os externados nas lições de Ernesto Cohen e Rolando Franco, quando versando a respeito de política social global (COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 85-86).
- 18 FERRAZ JÚNIOR. Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Atlas, 1994, p. 46.
- 19 Lourival Vilanova, estabelecendo que a relação jurídica é um conceito fundamental e, de conseguinte, o que se faz diante dele é apenas a sua descrição, ensina que *Descreve-se a relação jurídica, indicando seus termos – os sujeitos-de-direito ativo e passivo – e o fator relacionante (relator “ter a pretensão de” e o seu simétrico, “ter o dever de”). Demais, a relação jurídica contém um dado-de-fato, sobre o qual tem incidência norma de direito. E, ainda, aqueles relatores (termos com função de relacionar), reciprocamente simétricos, que correlatam condutas e fatos relevantes para a conduta: enchem-se de objeto. Seria restringir o conceito de relação jurídica só tomar as posições dos sujeitos-de-direito como titulares de direitos subjetivos e de deveres jurídicos. O que não falta numa relação jurídica em sentido amplo, ou em sentido estrito, é de um lado um portador de pretensão (substantiva/processual); no outro pólo da relação, o portador do dever de prestar. Pretensão e prestação, em sentido amplo, são termos correlatos (correlatos: em recíproca relação): faculdade de exigir, dever genérico ou específico de atender* (VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 1989, p. 159).
- 20 Segundo o autor, o “functor-de-functor”, ou no original em francês, “foncteur fonctoriel”, seria *...a expressão que, unida a um functor proposicional – seu argumento – cria um functor proposicional composto* (KALINOWSKI, op. cit., p. 27).
- 21 Como explica o mestre Lourival Vilanova, *o fato torna-se fato jurídico, e dele provêm os efeitos. Nascer é fato biológico. Como corresponde ao esquema delineado pela hipótese fática, em nível da norma, faz-se fato jurídico. O mero nexa causal natural reescreve-se: “(se “A”, então “B”) assim é”; o nexa normativo reescreve-se: “(se “A”, então “B”) assim deve ser”. Num e noutro caso, temos relações-de-implicação. A diferença reside: ali, a implicação é; aqui a implicação deve ser* (VILANOVA, op. cit., p. 83).
- 22 Paulo de Barros Carvalho, reconsiderando seu entendimento de que a subsunção somente se operaria entre iguais, hodiernamente sustenta que, *como operação lógica que é, não se verifica apenas entre iguais, mas entre linguagens de níveis diferentes... o certo é falarmos em subsunção do fato à norma, pois ambos configuram linguagens. E toda vez que isso acontece, com a consequente efusão de efeitos jurídicos típicos, estamos diante da própria essência da fenomenologia do direito* (CARVALHO, op. cit., p. 245). Explica, outrossim, *que a chamada “incidência jurídica” se reduz, pelo prisma lógico, a duas operações formais: a primeira, de subsunção ou de inclusão de classes, em que se reconhece que uma ocorrência concreta, localizada num determinado ponto do espaço social e numa específica unidade de tempo, inclui-se na classe dos fatos previstos no suposto da norma geral e abstrata; outra, a segunda, de implicação, porquanto a fórmula normativa prescreve que o antecedente implica a tese, vale dizer,*

- o fato concreto, ocorrido **hic et nunc**, faz surgir uma relação jurídica também determinada, entre dois ou mais sujeitos de direito (CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 9).
- 23 BETTI, Emilio. **Teoria geral do negócio jurídico**. Campinas: Servanda Editora, 2008, p. 309-311/ 349.
- 24 CARVALHO, 2004, p. 246.
- 25 Para uma melhor e mais aprofundada compreensão doutrinária do pensamento ora exposto, leem-se as lições deste estudo em tópico específico (Capítulo III, item “3”), como também as de Paulo de Barros Carvalho (CARVALHO, 1998, p. 54-57, 80-96; CARVALHO, 2000, p. 34/93) e de Eurico Marcos Diniz de Santi (SANTI, op. cit., p. 211-213).
- 26 TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 233.
- 27 Nos dizeres de Paulo de Barros Carvalho, *Aproveita ao bom entendimento desta matéria utilizar o esquema das proporções aritméticas.*

$$(1) \frac{Ht}{Fjt} = \frac{Ct}{Rjt}$$

- Enunciando: a hipótese tributária está para o fato jurídico tributário assim como a consequência tributária está para a relação jurídica tributária. Os antecedentes da proporção figuram no mesmo plano - o plano normativo; por outro lado, os consequentes da proporção aritmética - fato jurídico e relação jurídica tributária também se acham no mesmo plano - o plano do mundo material dos objetos físicos e dos seres humanos (CARVALHO, 2004, p. 247-248).
- 28 Emilio Betti, ao versar o negócio jurídico do qual o contrato administrativo é uma espécie, explica que Na análise dos elementos que o constituem, melhor dizendo, na análise dos aspectos sob os quais é considerado segundo esta definição, o negócio dá lugar a três perguntas distintas: a) como é (forma); b) o que é (conteúdo); c) por que é (causa). As primeiras duas perguntas referem-se à estrutura (que é forma e conteúdo); a terceira à função (BETTI, op. cit., p. 88). Em complemento, Clóvis V. do Couto e Silva afirma que O princípio da boa-fé contribui para determinar o que e o como da prestação e, ao relacionar ambos os figurantes do vínculo, fixa, também, os limites da prestação (SILVA, op. cit., p. 34), e Ana Rita de Figueiredo Nery assevera que ...*pode-se afirmar que a causa constitui um elemento valorativo funcional... Quando se abre espaço à priorização da vertente funcional do contrato, a causa passa a ser elemento chave, tanto para munir outros institutos de um paradigma interpretativo... (...) A vocação constitucional da atividade administrativa exige essa vinculação entre todos os momentos contratuais, ou seja, entre a causa do contrato e sua execução* (NERY, Ana Rita de Figueiredo. **A causa do contrato administrativo: análise do conteúdo contratual como parâmetro de aplicação do princípio da eficiência**. Rio de Janeiro: Lumen Júris Editora, 2011, p. 34/61).
- 29 Emilio Betti é claro ao identificar a causa do negócio jurídico como função. Em suas palavras, ao definir negócio jurídico como ...*o ato pelo qual o indivíduo regula, por si, os seus interesses, nas relações com outros (ato de autonomia privada)...*, estabelece que a esse ato ...*o direito liga os efeitos mais conformes à função econômico-social e lhe caracteriza o tipo (típica neste sentido)...* Mais à frente, reitera que ...*qualquer tipo de negócio serve uma função econômico-social característica dele (típica, neste sentido) a qual, ao mesmo tempo que é, normalmente, tida em conta por quem o realiza (e desse modo constitui a sua intenção prática típica), é tomada em consideração pelo direito, qualquer que seja a razão justificativa da garantia e a sanção jurídica, e seja qual for o critério diretivo para configuração de efeitos ordenativos conforme ela. Dessa função ou razão que se qualifica como causa do negócio jurídico, trataremos...* (BETTI, op. cit., p. 88-91). A corroborar esses ensinamentos, tem-se que ...*Grosso modo “a causa do contrato” é expressão atribuída a um núcleo funcional existente em toda e qualquer avença, seja esse núcleo denominado síntese dos efeitos jurídicos ou função econômico-social. Ela se faz presente com todo o seu conteúdo dogmático, podendo ser percebida com inteireza em qualquer negócio jurídico, de natureza pública ou privada* (NERY, op. cit., p. 34).
- 30 A respeito, vide: MELLO, 2011, op. cit., item “26”, p. 122-123.
- 31 Com efeito, sua redação, proclamada em 7 (sete) de dezembro de 2000, restou assim vazada em seus itens “1” a “4”: “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e pelos órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Esse direito compreende, nomeadamente: . o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, . o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, . a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua” (sic).

- 32 Calha frisar que, por se falar em causa, para Aristóteles, existem quatro causas implicadas à existência de algo: a causa material (aquilo do qual é feita alguma coisa: a argila, e. g.); a causa formal (a coisa em si: como um vaso feito de argila); a causa eficiente (aquilo que dá origem ao processo em que a coisa surge: como as mãos de quem trabalha, molda a argila); e a causa final (aquilo para o qual a coisa é feita, sua finalidade ou destinação: mencione-se o vaso de argila destinar-se a portar arranjos para enfeitar um ambiente) (ARISTÓTELES. *Metafísica*. São Paulo: Loyola, 2002. Liv. I, p. 2-67). Assim, dentro dessa significação aristotélica aplicada aos contratos administrativos, a causa, tal qual ora acima versada, corresponderia às causas eficiente e final, enquanto a boa-fé, à luz do que acima também se expôs, diria respeito às causas material e formal.
- 33 Nesse sentido, inclusive, já se pronuncia a jurisprudência pátria, consoante se extrai do seguinte excerto de seu paradigma: *...a Administração Pública não pode se apartar de seu sério compromisso com a "moralidade administrativa", que é padrão constitucional de sentido ético, que não pede, mas impõe, a adoção de critérios pautados na mais séria lealdade e probidade. Entre as razões recursais, foi invocado o princípio da "boa-fé objetiva", que é instrumento do Direito Civil, mas que guarda grande simetria com o princípio da moralidade, marco orientador do Direito Público. A extrema proximidade entre os institutos do Direito favorece a compreensão e o entendimento, na medida em que são ordens vetorizadas ou impulsionadas por um conteúdo que ultrapassa o mero sentido formal da LEL, atingindo um compromisso com o sentido de justiça, que ingressa no campo jurídico, não só como padrão, que confere o melhor sentido às leis, mas como exigência que direciona a gestão pública* (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Venício Salles. Voto n. 5.394, Apelação Cível com Revisão nº 0109997-40.2008.8.26.0000 (815.421-5/7-00), São Paulo; 12ª Câmara Direito Público; v. u.; j. 15/10/2008; DOE: 30/10/08; Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3312445&cdForo=0>; Acesso em: 17/7/2014). E na doutrina, extrai-se de Celso Antônio Bandeira de Mello que *A Administração Pública está sujeita a um dever de probidade – no que se inclui a lealdade perante os administrados. O dever de probidade administrativa não é apenas imposto pela Ética, mas está consagrado pelo texto constitucional, nos arts. 37 e 82, VI. Bem por isso, a Administração está jungida a se comportar de modo leal com os administrados. Em quaisquer de seus atos, o Estado – tanto mais porque cumpre a função de ordenador da vida social – tem de emergir como interlocutor sério, veraz, responsável, leal e obrigado aos ditames da boa-fé. De seu turno, os administrados podem agir fiados na seriedade, responsabilidade, lealdade e boa-fé do Poder Público, maiormente porque a situação dos particulares é, em larguíssima medida, condicionada por decisões estatais, ora genéricas, ora provenientes de atos administrativos concretos* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A estabilidade dos atos administrativos*. Revista trimestral de direito público. São Paulo: Malheiros Editores, n. 48, out./dez. de 2004, pp. 77-83, p. 81).
- 34 Havidos, v. g., como de prestação de serviços e concessões de serviços públicos, precedidas ou não de obras públicas, inclusive sob a roupagem das parcerias público-privadas.
- 35 Segundo o qual, dentre as várias opções legais possíveis, deve-se sempre escolher a melhor delas.
- 36 *...A causa traduz a essência do conteúdo contratual; é a manifestação de vontade e, conseqüentemente, o conteúdo que vinculará as partes umas às outras, e todas elas ao ordenamento jurídico* (NERY, op. cit., p. 39).
- 37 *A vontade livre, aquela que significa exercício da liberdade, tem um canal de expressão básico: o indivíduo. A vontade funcional é canalizada em um processo, no qual o agente é apenas um dos elementos. Não houvesse processo para a formação da vontade funcional e ela seria idêntica à da vontade livre: centrada no agente* (SUNDFELD, Carlos Ari. *A importância do procedimento administrativo*. Revista de direito público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 84, out./dez. 1987, p. 67).

## CONCERTED ADMINISTRATIVE CONTRACT, CAUSE AND GOOD WILL: MORE EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS WITHIN THE THEORY OF DETACHABLE ACTS AND OF ITS WHOLE INDIVISIBILITY

### ABSTRACT

This article aims to analyze the administrative contract from the theories of “atos destacáveis” (or “separáveis”) and “todo indivisível” (or “da incorporação”), under microscopic and macroscopic, estatic and dinamic views of the general theory of legal relationships supported by contract concertation design to set the conditions for a efficient, effective and operative administrative relationship anchored on social control and participation, as a result of the democratic exercise that should permeate any legal expression. In this sense, it seeks to investigate the instrumental interconnection between political and administrative competence, cause and *good faith* in *objective* sense as the foundation for understanding the notion of administrative procedure and also to lean up on the interrelationship between contract, relationship and process at the administrative level. The observance and description of the “processo de positivação” to make fundamental to revisit the public policies in their different degrees of abstraction and concreteness under a covenant perspective, understood as the dynamic character that should permeate each and every act emanating from intrinsically linked to public administration democratic state right, on a specific legal relationship. The definition and the relationship between cause and good faith with administrative contracts allows establishes them as their interpretative concerted vectors. It concludes that cause and good faith in this new interpretative direction of the covenantal relationship management adopt a collaborative nature, cooperative and directly linked to the social control and participation, overlapped with the administrative contracts elements such are, motion, content and form to establish its functional (socio-economic) and structural concerted aspects, including a more concrete expression of administrative morality.

**Keywords:** Covenantal relationship management. Efficient and effective. Public policies. Concertation, administrative contract. Social control and participation.

Submetido: 08 ago. 2015

Aprovado: 20 ago. 2015