

A invalidação dos contratos administrativos: a perspectiva da LINDB absorvida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Rita Tourinho*

Sumário

1. Introdução. 2. Do princípio da legalidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. 3. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB e o princípio da segurança jurídica. 4. O alcance do princípio da motivação consolidado no Art. 20 da LINDB. 5. A ponderação principiológica a partir dos artigos 20 e 21 da LINDB e sua extensão. 5.1. A redução da vinculação legal frente à normatividade dos princípios. 5.2. A teoria tradicional da invalidação sujeita a um novo olhar. 6. Os impactos da LINDB nos processos invalidatórios das contratações públicas: o novo olhar conferido pelo art. 147 da Lei nº 14.133/2021. 7. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo abordar a teoria da nulidade dos contratos administrativos a partir da perspectiva consequencialista, absorvida explicitamente pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Nesse contexto, avalia-se se os resultados do ajuste são benéficos ou prejudiciais para justificar a sua invalidação, levando-se em consideração o impacto real da decisão adotada no interesse público, distanciando-se de questões apenas formais.

Abstract

The presente article aims to address the theory of nullity of administrative contracts from a consequentialist perspective, explicitly absorbed by Law nº 14.133/2021. In this context, it evaluates whether the outcomes of the agreement are beneficial or detrimental to justify its invalidation, considering the impact of the decision made on the public interest, Moving away from merely formal issues.

Palavras-chave: Nulidade. Contrato Administrativo. Legalidade. Ponderação Principiológica. Consequencialismo. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Keywords: *Nullity. Administrative Contract. Legality. Principled Weighing. Consequentialism. Law of Biddings and Administrative Contracts.*

1. Introdução

O princípio da legalidade está previsto no art. 5º, II e art. 37, *caput*, da Constituição Federal. No primeiro caso, expressa o direito de liberdade do indivíduo, que não poderá

* Doutora em Direito Público pela UFBA. Mestre em Direito Público pela UFPE. Promotora de Justiça do Estado da Bahia. Professora Assistente da UFBA.

ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. No segundo, constitui um dever imposto à Administração Pública.

A ampliação da área de atuação do Estado, gerando uma inflação legislativa significativa, gerou dificuldades, até mesmo aos especialistas, de conhecê-la na sua integralidade. Além disso, muitas normas legais, em face de sua complexidade, tornam-se pouco inteligíveis. Esses fatores acabam por distanciar a lei dos seus destinatários.

Tal situação, associada à presunção de legitimidade dos atos administrativos, leva à necessidade imperiosa de observância do princípio da segurança jurídica e de seus corolários – princípio da confiança legítima e boa-fé objetiva – caso se pretenda alcançar um ideal de justiça.

Reconhece-se o valor da segurança jurídica sobrepondo-o à legalidade da Administração Pública, em situações que devem ser explicitamente delimitadas. No Direito brasileiro, a Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo Federal) determina, no seu art. 54, que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

A questão em torno da nulidade dos atos administrativos adquire contornos complicadores quando não atingido o lapso prazal ou quando observa-se a presença da má-fé, em atos que já tenham produzidos efeitos e cuja desconstituição possa comprometer outros princípios administrativos, tais como o da economicidade, eficiência e proteção à saúde.

Saliente-se também o incremento de regras sobre controle da administração pública que tem provocado o aumento de incertezas e imprevisibilidade das medidas adotadas.

Todos esses fatores devem ser considerados quando da responsabilização dos agentes públicos, em virtude de sua atuação administrativa em desconformidade com a lei. Ou seja, a complexidade que envolve a adoção de medidas administrativas deverá ser ponderada quando da aplicação de sanções a tais agentes.

Neste cenário, para garantir a segurança jurídica na gestão pública e nas relações jurídicas que envolvem poderes públicos e pessoas privadas, foram introduzidos 10 (dez) artigos ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB), pela Lei nº 13.655/2018. Os termos da LINDB alcançam todos os agentes públicos, abrangendo as esferas administrativa, controladora e judicial e sendo por muitos apontados como caminho para o verdadeiro Estado Democrático do Direito.

Dentre os artigos introduzidos na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, interessam neste trabalho os artigos 20 e 21 e suas repercussões principiológicas. Busca-se debater o limite da legalidade no sentido estrito frente aos demais princípios administrativos em prestígio a outros valores.

Ao se abordar o controle da administração pública no ordenamento jurídico brasileiro, são comuns os discursos que apontam uma ingerência indevida dos órgãos de controle externo na gestão administrativa, com a substituição do administrador público pelo controlador. Afirma-se que as decisões administrativas, muitas vezes, são sobrestadas pelos órgãos de controle, atemorizando-se os gestores públicos que, mesmo atuando no limite da legalidade, temem exercer a discricionariedade, legalmente conferida.

Fala-se então no “apagão das canetas”. Ninguém decide mais nada, com receio de ser responsabilizado. Os gestores públicos deixam de apresentar soluções inovadoras temendo

a investida dos controles externos formais e imotivados, o que provocaria a infantilização da Administração Pública

Revela-se, então, a necessidade de maior segurança jurídica na atuação da administração pública, garantindo-se a estabilidade dos atos administrativos, conferindo-lhes perenidade, atentando-se à proporcionalidade.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 permite, no seu art. 147, a manutenção de contratos com a presença de vícios considerados “insanáveis” pela tradicional doutrina administrativista, desde que se revele medida de interesse público, a partir da avaliação de aspectos constantes dos incisos do referido artigo.

Tal dispositivo legal pretende conferir estabilidade à execução dos contratos administrativos, que, embora muitas vezes possam estar contaminados com vícios insanáveis na sua constituição, não apresentam problemas no cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, revelando a sua desconstituição mais danosa ao interesse público.

Considere-se que muitas vezes a interrupção da execução contratual causa impactos negativos econômicos e sociais decorrentes não só do atraso da entrega do objeto, como também da mobilização para formalização de novo ajuste, muitas vezes com custos mais elevados.

2. Do princípio da legalidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro

A Administração Pública é criação abstrata do direito e não uma emanção pessoal de um soberano. Atua, desta forma, submetida à legalidade objetiva que se sobrepõe à administração¹. Trata-se, em verdade, da “pedra de toque” do Estado de Direito, onde se quer “o governo das leis e não o governo dos homens”².

Cumprir recordar que o Estado de Direito tem por escopo proteger a sociedade das intemperanças do Poder Público, determinando que seus exercentes somente possam atuar em conformidade com um quadro normativo geral e abstrato, antecipadamente estabelecido³. Assim, o princípio da legalidade é fruto da submissão do Estado à lei.

Segundo Seabra Fagundes “todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade”⁴, concluindo que “qualquer medida que tome o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito da permissão da lei, será injurídica”⁵. Desta forma, a atuação administrativa se apresenta como o exercício de um poder previamente atribuído pela lei e por ela delimitado⁶.

¹ ENTERRÍA, Eduardo García de; e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 2000. p. 434.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Legalidade – Discricionariedade – Seus Limites e Controle. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 755, 1988. p. 42.

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Controle Judicial dos Atos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, n. 152, 1989. p. 2.

⁴ FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957. p. 113.

⁵ FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957. p. 113.

⁶ Com efeito, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça que “O agente público está adstrito ao princípio da legalidade, não podendo dele se afastar por razões de conveniência subjetiva da administração” (STJ, T2, AGRMC 4193/SP, 2001/0116624-0, Rel. Min. Laurita Vaz, em 22.10.2001, DJ de 04.02.2002. p. 317).

Norberto Bobbio⁷, ao abordar a *legalidade*, na visão de Emanuel Kant, afirma que o pensamento kantiano é no sentido de considerar a legalidade como o puro acordo de uma ação com relação à lei, sem levar em conta as inclinações ou interesses que a determinaram. Seria na expressão de Juarez Freitas “um legalismo primitivo e descompromissado”⁸. Na visão de Kant, qualquer resistência à lei deveria considerar-se como contrária ao caráter supremo da vontade do legislador, traduzindo uma via de destruição da própria Constituição⁹.

Paulo Otero, manifestando-se quanto ao princípio da legalidade administrativa, aduz que na Europa Ocidental tal princípio não mais reflete o protagonismo do Poder Legislativo. Em verdade, segundo o autor, o que se verifica hoje é a crescente supremacia, de fato e de direito, do Poder Executivo, convertendo a clássica “soberania parlamentar” numa moderna “soberania governamental”. Assim, o princípio da legalidade administrativa se transforma cada vez mais numa manifestação de vontade política do Poder Executivo. Acrescenta o autor que:

[a] circunstância de um número considerável de sistemas parlamentares originarem executivos que se fundam numa maioria parlamentar permite afirmar que o poder legislativo e a instituição parlamentar não representam hoje qualquer limite ao executivo, antes se verifica o total controle decisório da vontade política do parlamento pelo partido ou pela coligação majoritária que sustenta o governo, sabendo-se que essa maioria, sendo homogênea e fiel, obedece ao chefe do governo e, neste sentido, é o executivo que politicamente limita o parlamento e não este aquele.¹⁰

Considere-se também o aumento de tarefas confiadas ao Estado, exigindo a constante satisfação de novas necessidades coletivas de forma rápida e especializada, levando-se à incapacidade de atendimento pelo Poder Legislativo, com a crescente valorização do papel da função administrativa. Em consequência, acentua-se a atuação da Administração Pública através de instrumentos que se encontram em adequação à lei, gerando uma descrença na capacidade diretiva das normas legais.

É inegável que a tendência do atual Estado Democrático de Direito é acatar a legalidade numa dimensão muito mais ampla que a mera subordinação à lei, considerada no sentido estrito.

Eduardo García de Enterría e Tomás Ramón Fernández¹¹ afirmam que o conceito de legalidade não se refere a um tipo de norma específica, mas ao ordenamento jurídico considerado como um todo. Com efeito, a legalidade seria o acatamento pleno e concomitante

⁷ BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Trad. Alfredo Fait. Revisão Técnica: Estevão Rezende Martins. São Paulo: Editora UnB, 1999. p. 55.

⁸ FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 60.

⁹ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*.

¹⁰ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 144.

¹¹ ENTERRÍA, Eduardo García de; e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2000. p. 435.

à lei e ao Direito no seu sentido amplo,¹² considerando, neste ponto, comentário de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, segundo o qual “a lei será apenas uma forma de expressão. O direito revela uma situação de vida”¹³.

Em virtude desta reconhecida amplitude conferida ao princípio da legalidade, muitos autores preferem chamá-lo de “princípio da juridicidade”, reservando a expressão “princípio da legalidade” para a referência à lei considerada no seu sentido estrito.¹⁴

A esse entendimento ampliativo da legalidade administrativa, junte-se a textura normativa acentuada por termos técnicos, conceitos jurídicos indeterminados e dispositivos programáticos, multiplicando as normas com tipologias abertas e, conseqüentemente, ampliando a discricionariedade.¹⁵

Afirma-se que a discricionariedade administrativa é decorrente da impossibilidade de o legislador prever, em todos os casos, qual a melhor conduta a ser adotada no âmbito da Administração Pública. Não significa a irrestrita concessão de poderes normativos à Administração, que deverá sempre, ainda que no exercício de competência discricionária, atentar aos limites impostos pela norma. Mas, tais limites são estabelecidos com clareza? São de fácil identificação?

Sérgio Ferraz e Adilson Dalari informam que se partindo do princípio da legalidade no sentido amplo, caso demonstrado que a solução adotada não é a que melhor atende ao interesse público, “é fatal concluir que houve ilegalidade, violação da vontade da lei”,¹⁶ ou seja, “o administrador público está sempre sujeito ao Direito e o Direito jamais está sujeito ao administrador público, nem mesmo quando este atua discricionariamente”.¹⁷

Ao certo que a simples alegação de violação ao “interesse público”, à “eficiência” ou a qualquer outro valor abstrato contido em princípio, não satisfaz o dever de motivação, necessitando-se de argumentação que revele a efetiva violação principiológica.

Não se pode descartar o risco de afronta ao Estado de Direito, a substituição da vontade da lei pela vontade do gestor público, guiada por valores construídos a partir da ideologia adotada, que pode gerar um ambiente de insegurança jurídica.

3. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB e o princípio da segurança jurídica

A necessidade do homem de segurança para conduzir e programar sua vida contribuiu para se considerar o princípio da segurança jurídica como elemento constitutivo do Estado de Direito.

¹² FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 61.

¹³ 14 FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Estudos de Direito Público*. São Paulo: Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Serviço de Documentação, 1966. p. 22.

¹⁴ Cármen Lúcia Antunes ROCHA ao abordar o tema com maestria, utiliza-se, também, desta variação terminológica. Segundo a autora “a preferência que se confere à expressão deste princípio da juridicidade, e não apenas ao da legalidade como antes era afirmado, é que, ainda que se entenda esta em sua generalidade (e não na especificidade da lei formal), não se tem a inteireza do Direito e a grandeza da Democracia em seu conteúdo, como se pode e se tem naquele” (Cf. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 69).

¹⁵ FÁRIA, José Eduardo. *Direito e Conjuntura*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 49.

¹⁶ FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 56.

¹⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 120.

Segundo Jesus González Pérez,¹⁸ o princípio da segurança jurídica implica que o legislador deve perseguir a clareza e não a confusão normativa, deve evitar que a matéria sobre a qual legisla, destinada aos operadores jurídicos e aos cidadãos, provoque situações objetivamente confusas. Os atos normativos devem traduzir termos linguísticos claros, compreensíveis e não contraditórios. Espera-se que a todos seja garantido o conhecimento antecipado das consequências de suas eventuais ações ou omissões.

Canotilho¹⁹ aponta duas ideias nucleares da segurança jurídica. Uma, reconduz-se à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, dos efeitos jurídicos dos atos normativos. Outra, a impossibilidade de modificação arbitrária das decisões dos poderes públicos adotadas, na forma e procedimento legalmente exigidos, salvo a ocorrência de pressupostos materiais particularmente relevantes.

No que concerne aos atos jurisdicionais, a segurança jurídica aponta para a coisa julgada, ou seja, estabilidade definitiva das decisões judiciais, consubstanciada no princípio da intangibilidade da coisa julgada, constante do art. 5, ° XXXVI, da Constituição Federal. Aliás, referido dispositivo constitucional ainda consolida o instituto do direito adquirido, também corolário do princípio da segurança jurídica.

Outros institutos, como a decadência, prescrição e a usucapião, também se destinam a conferir estabilidade às relações jurídicas pelo decurso do tempo, implementando a segurança jurídica. Tem-se, ainda, a imposição de normas de transição em caso de modificação de estatutos jurídicos.

Relativamente aos atos administrativos, aponta-se para a ideia da sua tendencial imutabilidade em virtude do princípio da segurança jurídica.²⁰ Ao certo que a evolução científica e tecnológica requer alterações das situações fáticas que podem exigir a modificação da atuação administrativa, o que deve ocorrer de forma articulada com a salvaguarda do princípio em análise. Não se deve desprezar que a confiabilidade nos atos e decisões públicas requer do Poder Público a promoção de firmeza nas relações jurídicas.

Opções legítimas, realizadas em face do direito posto, processado, executado, cumprido e aplicado, não podem ser futuramente tidas como ilícitas, ou serem desfeitas, sem que a segurança dos cidadãos seja comprometida, criando-se um ambiente de risco, sujeição e dependência.²¹

O princípio da segurança jurídica objetiva subtrair as atividades públicas das áreas do arbítrio, submetidas a modificações abruptas e irrefletidas, com graves consequências aos interesses individuais e coletivos. Uma importante expressão de tal princípio é a “teoria das autolimitações administrativas” que se constitui em um conjunto de instrumentos diversos, mas complementares, que visam assegurar a coerência e a igualdade no tratamento dado pela administração aos cidadãos.²²

Aponta-se como corolário do princípio da segurança jurídica, o princípio da confiança legítima, considerado pelo Tribunal Constitucional Alemão a face subjetiva daquele princípio,

¹⁸ PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio General de la Buena Fe em el Derecho Administrativo*. Madri: Civitas, 1999. p. 52.

¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 259.

²⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 262.

²¹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, v. 92, abr./jun. 1996. p. 191.

²² ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 66.

ou seja, a segurança jurídica vista do lado do particular.²³ Assim, enquanto a segurança jurídica surge como um valor genérico que pode ser invocado tanto pelo Estado como pelo particular ou administrado, a confiança legítima se situa na pessoa do particular, protegendo-o frente ao dano que lhe pode ocasionar a atuação estatal.

O princípio da confiança legítima pressupõe atos da Administração Pública que provocam no interessado a confiança que ele atua corretamente e que suas expectativas são razoáveis.²⁴

Segundo Pedro José Jorge Coviello,²⁵ tal princípio busca atenuar as consequências mecânicas da aplicação do princípio da legalidade. Não seria simplesmente afastar a legalidade em virtude da proteção a quem atuou, embora de boa-fé, de forma negligente diante das autoridades públicas, nem tampouco de premiar o comportamento irresponsável das autoridades.

O princípio da confiança legítima visa considerar as mudanças de comportamentos administrativos abruptas, invalidações de atos administrativos que alteram drasticamente situações jurídicas vigentes durante longos períodos. Ampara quem, de boa-fé, acreditou na validade dos atos, comportamento, declarações ou informes da Administração Pública.

Apontou-se como uma das finalidades do PL nº 7.448/2017, que deu origem à Lei nº 13.655/18, a redução da incerteza e imprevisibilidade na aplicação das leis pelo Poder Público, submetendo-a a novas balizas interpretativas, processuais e de controle a serem seguidas.

Floriano de Azevedo aduz que a Lei nº 13.655/18 veio reforçar a aplicação da segurança jurídica no âmbito do Direito Público nos seus três vetores. Segundo o autor:

A segurança jurídica tem uma vertente da estabilidade, na medida em que dá perenidade aos atos jurídicos e aos efeitos deles decorrentes, mesmo quando houver câmbios nas normas ou no entendimento que se faz delas. Tem um vetor de previsibilidade, protraindo mudanças bruscas, surpresas, armadilhas. E, por fim, tem um vetor de proporcionalidade (e de ponderabilidade), na medida em que a aplicação do Direito não pode nem ser irracional, nem desproporcional.²⁶

Nessa perspectiva, dispõe o art. 23, da LINDB que:

A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para

²³ COVIELLO, Pedro José Jorge. *La Protección de La Confianza del Administrado*. Buenos Aires: Abelodo-Perrot, 2004. p. 37.

²⁴ PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio General de la Buena Fe em el Derecho Administrativo*. Madri: Civitas, 1999. p. 55.

²⁵ COVIELLO, Pedro José Jorge. *La Protección de La Confianza del Administrado*. Buenos Aires: Abelodo-Perrot, 2004. p.397.

²⁶ MARQUES NETO, Florian de Azevedo, FREITAS, Rafael Véras. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Forum, 2020, posição 212. E-book Kindle.

que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

É exatamente com o propósito de salvaguardar a segurança jurídica das relações entabuladas sob a égide da interpretação superada, que se aplica a mesma lógica da *vacatio legis*, também presente entre os regulamentos, nas decisões que estabeleçam novas interpretações ou orientações que atinjam direitos ou criem condicionamentos simplesmente porque têm estrutura normativa.

4. O alcance do princípio da motivação consolidado no Art. 20 da LINDB

Conforme se afirmou anteriormente, não se pode pretender invalidar ato administrativo sem que se apresente argumentação desprovida de abstração e estabelecida a partir da realidade.

Nesse sentido, o *caput* do art. 20, da LINDB, estabelece que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. O parágrafo único, por sua vez, aduz que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

Fala-se que a *ratio* do dispositivo é interditar a utilização indiscriminada de abstrações nas decisões, evitando-se que sejam adotadas com base em indeterminações principiológicas. Ou seja, reforça-se o princípio da motivação.

Apesar de diversos comentários ao referido dispositivo concentrarem-se nos conteúdos das decisões proferidas pelos órgãos de controle externos,²⁷ ao certo que possui elevado impacto no controle interno, decorrente do poder de autotutela da Administração Pública.

Assim, da mesma forma que é censurável decisão do Tribunal de Contas da União que questiona a “quebra da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa” em processo licitatório, também é criticável a revogação de licitação fundamentada no “prejuízo ao interesse público”. Decisões dessa natureza, pautadas em princípios de conteúdos abertos, violam a motivação e afetam, via de consequência, a segurança jurídica.

Mas, há inovação trazida neste dispositivo? Modula-se o princípio da motivação de forma diversa à já adotada no ordenamento jurídico brasileiro?

Partindo-se do sentido ontológico, motivo é o que move, é toda a causa de natureza mental que produz ou tende a produzir uma ação voluntária.²⁸ Caio Tácito aduz que “a autoridade competente não atua no vácuo; ela se movimenta em função de aspectos de fato ou de direito que determinam a sua iniciativa”²⁹.

²⁷ Vide os comentários ao referido dispositivo realizados por Floriano de Azevedo e Rafael Veras (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Veras. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, posição 604. E-book Kindle.

²⁸ CRETELLA JÚNIOR. José. *Do Ato Administrativo*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977. p. 40.

²⁹ TÁCITO, Caio. A Administração e o Controle da Legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 37, jul./set./1958. p. 1.

Vive-se, pelo menos formalmente,³⁰ em um Estado Democrático do Direito, onde impera a vontade da lei, legitimada pela soberania popular, inexistindo margem para poderes pessoais. Não há mais súditos como ocorria no Estado de Polícia, e sim cidadãos que, segundo ponderação de Geraldo Ataliba,³¹ possuem a consciência cívica da titularidade da *res publica* e convicção da igualdade fundamental de todos, estando, o Estado brasileiro, estruturado na base da ideia de que o governo se sujeita à lei que emana do órgão de representação popular.

O Poder Público não possui interesses próprios, senão os interesses coletivos aos quais está institucionalmente obrigada a servir,³² devendo motivar todos os seus atos para que se possa syndicar, sopesar ou aferir aquilo que foi decidido.³³

De acordo com Carlos Ari Sunfeld, “a motivação é o ato da administração que, como requisito procedimental necessário à validade de qualquer ato administrativo, serve à revelação dos pressupostos de fato ou de direito que autorizaram ou exigiram a atuação administrativa”.³⁴

Com efeito, como bem já afirmaram Celso Antônio³⁵ e Cretella Júnior,³⁶ é preciso que a motivação seja clara, quer dizer, que os motivos sejam expostos de maneira precisa, concreta, e não de maneira vaga. A utilização de expressões genéricas na motivação, como, “altos fins”, “considerável interesse”, “elevado padrão”, devem ser utilizadas com cuidado para que não configurem “mera logomaquia”, como lembra Cretella Júnior.³⁷

A motivação possibilita o controle geral, externo e difuso pela coletividade, decorrente do princípio democrático que proclama uma maior participação popular na busca de um Estado transparente e mais próximo do cidadão.³⁸

O princípio da motivação pode ser colhido no texto constitucional a partir da leitura do art. 93, X, que estabelece a obrigação do Judiciário de motivar as suas decisões administrativas. Conforme observa Lúcia Valle Figueiredo,³⁹ se o judiciário, ao exercer função administrativa, que lhe é atípica, está obrigado a motivar os seus atos, com maior razão deve impor-se ao administrador o dever de motivar a sua atuação.

³⁰ Celso Antônio Bandeira de MELLO, em oportuno artigo, refere-se aos Estados formalmente democráticos que, apesar de acolherem em suas Constituições modelos institucionais, adotados por países política, econômica e socialmente mais evoluídos, teoricamente aptos a desembocarem em resultados consoantes com os valores democráticos, neles não aportam. Acrescenta o administrativista que “conquanto seus governantes sejam investidos em decorrência de eleições, mediante sufrágio universal, para mandatos temporários; consagram uma distinção, quanto menos material, entre as funções legislativa, executiva e judicial. Acolham, em tese, os princípios da legalidade e da independência dos órgãos jurisdicionais, nem por isto, seu arcabouço institucional consegue ultrapassar o caráter de simples fachada, de painel aparatoso, muito distinto da realidade efetiva”. (Cf. *A Democracia e suas Dificuldades Contemporâneas*. www.jusnavegandi.com.br, texto inserido no *Jus Navegandi* n. 51, pesquisa realizada em 07.12.2019).

³¹ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 95.

³² FERNÁNDEZ, Tomás R. *De La Arbitrariedad de la Administración*. Madri: Civitas, 1997. p. 84.

³³ FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 58.

³⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. Motivação dos atos administrativos como garantia dos administrados. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.75, jul./set./ 1985. p. 118.

³⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 100.

³⁶ CRETILLA JÚNIOR, José. *Do Ato Administrativo*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977. p. 43.

³⁷ CRETILLA JÚNIOR, José. *Do Ato Administrativo*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977. p. 43.

³⁸ FERNÁNDEZ, Tomás R. *De la Arbitrariedad de la Administración*. Madri: Civitas, 1997. p. 164.

³⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 46.

A Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) dedicou um capítulo específico para a motivação (Capítulo XII). Segundo Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari,⁴⁰ a inclusão de um capítulo próprio para a abordagem desse assunto decorreu, provavelmente, da pouca consideração que o Direito brasileiro vinha dando à motivação, apesar da sua efetiva importância.

Assim, o art. 50, da Lei nº 9.784/99, estabelece as hipóteses em que os atos administrativos deverão ser motivados, fixando o seu parágrafo 1º§ que “A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”. Depreende-se, daí, que a motivação constitui etapa essencial da decisão administrativa, consistindo numa operação lógica através da qual o julgador, analisando as questões de fato e de direito travadas no processo, fixa as razões de técnica jurídica que constituirão as premissas da decisão.⁴¹

A importância da motivação acentua-se nas decisões discricionárias ou pautadas em conceitos jurídicos indeterminados. Assim ocorre, por exemplo, na remoção do servidor público “no interesse da Administração” (art. 36, Parágrafo único, I, da Lei nº 8.112/90). Não basta a decisão informar o “interesse”, impõe-se a fundamentação fática, o que perpassa pela demonstração das consequências imediatas decorrentes do ato de remoção, sob pena de transformar-se em ato arbitrário.⁴²

Partindo-se de todas essas premissas construídas e expostas antes do advento da Lei nº 13.655/18, observa-se que o seu art. 20 ao exigir que decisões não sejam proferidas com base em conceitos jurídicos abstratos e que observem as consequências práticas do ato, acentua a necessidade da análise mais transparente da realidade fática.

Em comentário ao referido art. 20, Floriano de Azevedo e Rafael Veras⁴³ destacam que tal dispositivo confere um racional decisório consequencialista às decisões principiológicas, impedindo que o controlador se substitua ao administrador. Acrescentam que o artigo estabelece “um devido processo legal decisório”, contendo uma exigência de motivação para além daquela constante no art. 50 da Lei nº 9.784/99.

Apesar de entender que não há inovações no dispositivo em comento, é certo que ele reforça a motivação ao exigir que ela demonstre a necessidade e adequação da medida, inclusive diante das possíveis alternativas. Decisões devem partir dos problemas concretos, levando em consideração as suas peculiaridades.

⁴⁰ FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 60.

⁴¹ FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 161.

⁴² DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL DERIVADA DE MANDADO DE SEGURANÇA. REMOÇÃO DESMOTIVADA DE SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS AD ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO. ATO ARBITRÁRIO. SENTENÇA MANTIDA. APELO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. O ato de remoção de funcionário público está sujeito a oportunidade e conveniência da Administração Pública sendo, contudo, indispensável a devida motivação inclusive para possibilitar o controle da legalidade. Constatado através do conjunto probatório colacionado aos fólios que o ato de remoção do apelado encontra-se eviado de ilegalidade, irretocável se afigura a sentença recorrida que concedeu segurança para anulá-lo. (TJBA Classe: Apelação. N. do Proc; 0086533-71- 2005.8.05.0001. Rel. Márcia Borges Farias. Quinta Câmara . DO 04/05/2016)

⁴³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Vêras. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Forum, 2020, posição 715. E-book Kindle.

Conforme se manifestou Alberto Ramón Real⁴⁴ a utilização da expressão “motivação” vai além da enunciação de circunstâncias de fato e de direito, em verdade ela vai muito além dos motivos, abrangendo os argumentos da Administração, suas justificativas. Impõe-se, no entanto, reconhecer a importância do art. 20 da LINDB, uma vez que ainda persistem decisões pautadas em fundamentações evasivas e abstratas, que dificultam inclusive eventuais contestações.

5. A ponderação principiológica a partir dos artigos 20 e 21 da LINDB e sua extensão

O art. 20, introduzido pela Lei nº 13.655/18 à LINDB, além de explicitar a necessidade de observância das consequências práticas das decisões adotadas nas esferas administrativa, controladora e judicial, salienta, no seu parágrafo único, conforme já exposto, que a motivação deverá demonstrar a necessidade e adequação da decisão, inclusive em face das possíveis alternativas.

O art. 21 da LINDB, por sua vez, reportando-se à decretação de invalidação de ato, contrato e afins, nas esferas administrativa, controladora ou judicial reforça a necessidade de indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas.

Assim, enquanto o art. 20 se aplica a qualquer decisão, com quaisquer efeitos, a norma contida no art. 21 reporta-se exclusivamente às decisões que invalidam atos, contratos, processos ou normas.

Os referidos dispositivos legais valorizam a verificação das consequências para imposição de medidas ou invalidações de ato, contrato, ajuste processo ou norma.

Fala-se do consequencialismo jurídico, que envolve o argumento pela consequência. Em outras palavras, as consequências das decisões, sejam controladoras, judiciais ou administrativas deverão ser consideradas no momento de decidir e argumentar. A avaliação das consequências decisórias, ou seja, a ponderação dos seus efeitos mensuráveis faz com que as medidas adotadas sejam mais compatíveis com a realidade. Sustenta-se a adoção de decisões a partir de suas consequências práticas – o olhar para o futuro e não para o passado.⁴⁵

O parágrafo único do art. 20, da LINDB, impõe que a motivação da medida imposta atente-se à demonstração da sua necessidade e adequação. Com base no consequencialíssimo, a motivação deverá demonstrar que a decisão adotada é proporcional, comparando-se com outras possíveis alternativas existentes para o caso concreto.⁴⁶

No que se reporta ao processo invalidador de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deve-se acrescer racionalidade para que os custos de transação das relações travadas com o Poder Público sejam avaliados antes da prolação da decisão invalidatória.⁴⁷

⁴⁴ REAL, Alberto Ramón. Fundamentación de l'acto administrativo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 62, abr./jun./ 1982. p. 7.

⁴⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Ativismo judicial, pragmatismo e capacidades institucionais: as novas tendências do controle judicial dos atos administrativos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: n. 39, p. out./dez. 2012.

⁴⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Motivação do ato administrativo na disciplina de Direito Público da LINDB. *A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro*. VALIATI, Thiago Priess, HÚNGARO, Luis Alberto, CASTELLA, Gabriel Morettini e. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 9.

⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Vêras. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Forum, 2020, posição 1332. E-book Kindle.

Segundo Rafael Vêras de Freitas,⁴⁸ o art. 21 da LINDB impõe o ônus de processualização, para que sejam estabelecidas as consequências mais relevantes da invalidação. Trazendo como exemplo a anulação de contrato administrativo de concessão de serviço público, aponta indagações necessárias, tais como: de que forma será prestado o serviço para a população no dia seguinte? Quais são os prejuízos que serão experimentados pelos usuários (considerando o dever de continuidade dos serviços públicos)? O Poder Concedente terá condições (econômicas, técnicas e operacionais) de retomar o serviço ou de relicitar-lo? O Poder Concedente terá recursos para indenizar o concessionário pelos investimentos ainda não amortizados?

Sustenta o autor que, caso se trate de decisão na esfera administrativa, a inobservância dessas exigências poderá importar na sua invalidação, por ausência de motivos, como determina o disposto no art. 2º, alínea “d”, e parágrafo único, alínea “d”, ambos da Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) ou por violação aos arts. 20 e 21, da LINDB.

Por certo que tal análise demandará muitas vezes a disponibilização de informações próprias da gestão administrativa, o que dificultará a atuação dos órgãos de controle na análise das consequências decorrentes da decisão proferida.

Por outro lado, a questão que se coloca é: em caso de a invalidação gerar mais prejuízos que benefícios, deverá permanecer o ato contrário à regra jurídica? Em outras palavras, pode-se ponderar o princípio da legalidade estrita com os demais princípios acolhidos no ordenamento jurídico, subjugando-o à concretização de algum desses?

Este parece um possível caminho, como passa a demonstrar.

5.1. A redução da vinculação legal frente à normatividade dos princípios

Conforme já salientado, a desenfreada inflação legislativa ocorrida no sistema jurídico contribuiu para construção de uma legalidade recheada de interesses contraditórios, produzindo uma normatividade conflitante, debilitada na sua função vinculativa e desmistificando a ideia de perfeição da lei. Acentua-se neste cenário a normatividade principiológica, que também debilita o conteúdo material da legalidade vinculativa.

A legalidade administrativa fechada progressivamente é substituída por indeterminações e abstrações que favorecem a Administração Pública na construção de soluções concretas, com a maleabilidade da legalidade restrita.

Fala-se, então, na relativização da respectiva intensidade vinculativa da lei, o que requer a observância dos princípios gerais disciplinadores da atividade administrativa expostos de forma explícita e implícita na Constituição Federal. Segundo Paulo Otero, o desenvolvimento progressivo de uma normatividade principiológica aumenta a indeterminação, a abertura e a margem de intervenção administrativa na densificação das normas integrantes da legalidade, concluindo que:

Numa sociedade aberta aos intérpretes da normatividade e num mundo composto por uma legalidade “principalista” e envolta numa densa floresta de normas reguladoras da actividade administrativa, a descoberta

⁴⁸ FREITAS, Rafael Vêras de. A nova LINDB e o Direito de Infraestrutura. *Revista Eletrônica da OAB/RJ: Edição Especial de Infraestrutura*. p. 15. Disponível em <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2019/12/13.-Rafael-V%C3%A9ras.pdf>. Acesso em: 20.02.2024.

de qual seja o exacto padrão regulador da conduta administrativa pode bem tornar-se um milagre.⁴⁹

Partindo-se da concepção favorável à ponderação de princípios, bem colocada por Robert Alexy,⁵⁰ questiona-se a possibilidade de submissão da legalidade restrita aos demais princípios, quando aplicada a “lei da ponderação”, decomposta, segundo Alexy,⁵¹ em três passos parciais. No primeiro passo deve ser comprovado o grau de prejuízo de um princípio. A esse deve, em passo a seguir, comprovar a importância do cumprimento do princípio em sentido contrário. Por fim, deve ser comprovado que a importância do cumprimento do princípio em sentido contrário justifica o prejuízo ou não cumprimento do outro.

De acordo com Alexy, as regras são normas que sempre somente ou podem ser cumpridas ou não cumpridas. No entanto, defende a “abertura necessária do direito”. De acordo com o autor “De importância fundamental são a vagueza da linguagem do direito, a possibilidade de contradições normativas, a falta de normas, sobre as quais a decisão deixa apoiar-se, e a possibilidade de, em casos especiais, também decidir contra o texto de uma norma”.⁵²

Tal ponderação principiológica deve se atentar a inaplicabilidade da “legalidade oficial” e possíveis dúvidas sobre qual seja o efetivo padrão limitativo da conduta administrativa e o critério exato de controle.

Neste cenário, a evolução normativa parece caminhar no sentido de admitir a manutenção de atos contrários à lei, mesmo quando não beneficiados pela estabilidade temporal.

5.2. A teoria tradicional da invalidação sujeita a um novo olhar

Pode-se afirmar que a teoria tradicional da nulidade dos atos administrativos já admite a manutenção dos efeitos de atos invalidados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

De fato, os vícios do ato administrativo podem se apresentar em qualquer um dos seus elementos,⁵³ quais sejam, na competência, na forma, na finalidade, no motivo ou no objeto.⁵⁴ Segundo Weida Zancaner a invalidação consiste na “eliminação, com eficácia *ex tunc*, de um ato administrativo ou da relação jurídica por ele gerada ou de ambos, por haverem sido produzidos em dissonância com a ordem jurídica”.⁵⁵

⁴⁹ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 960.

⁵⁰ ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Social. In *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 60.

⁵¹ ALEXY, Robert. A fórmula peso. *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 133.

⁵² ALEXY, Robert. Minha filosofia do direito: a institucionalização da razão. In *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 36.

⁵³ Utiliza-se neste trabalho a terminologia “elementos do ato administrativo” para facilitar o estudo, porém há autores que preferem guardar tal denominação apenas para a forma e conteúdo do ato, aduzindo que os demais “elementos” são, na verdade, pressupostos do ato administrativo (Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 402).

⁵⁴ Há autores que diferenciam o objeto do conteúdo do ato. Assim, o objeto seria aquilo a que o ato se refere (pressuposto de existência) e o conteúdo seria aquilo que o ato dispõe (elemento do ato). (Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 403).

⁵⁵ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 45.

Não é qualquer vício que gera a invalidação do ato administrativo, devendo-se distinguir os vícios sanáveis, que atingem o ato em aspectos menos relevantes, dos vícios insanáveis, que afetam o ato de forma grave em elemento essencial.

Sendo o vício sanável, o ato poderá permanecer no ordenamento jurídico, o que não ocorre em sendo o vício insanável, quando deverá ser extirpado do ordenamento. Seabra Fagundes⁵⁶ refere-se a atos absolutamente inválidos e relativamente inválidos. Com efeito, os primeiros violam regras fundamentais atinentes à manifestação da vontade, ao motivo, à finalidade ou à forma, sendo de indispensável observância. Os segundos também podem atingir os cinco elementos do ato, mas, em face de razões concretamente consideradas, tem-se melhor atendido ao interesse público a sua parcial validade.

Agustín Gordillo,⁵⁷ por sua vez, refere-se a atos nulos e anuláveis de acordo com a gravidade do vício constante do ato administrativo, apresentando tratamento diverso a cada espécie.

Dentre as classificações apresentadas pela doutrina referentes à invalidação do ato administrativo, merece destaque as categorias apresentadas por Weida Zancaner.⁵⁸ Segundo sustenta, quanto aos vícios os atos administrativos podem ser *absolutamente insanáveis, relativamente insanáveis, absolutamente sanáveis e relativamente sanáveis*.

Os atos *absolutamente insanáveis* seriam aqueles fora do possível jurídico e radicalmente vedado pelo Direito. Tais atos jamais poderão obter estabilidade, posto que não incide sobre os mesmos o instituto da prescrição. Bandeira de Mello⁵⁹ classifica tais atos como inexistentes. Os atos *relativamente insanáveis* não podem ser refeitos sem vícios, ou seja, não podem ser convalidados pela Administração Pública, nem por ato do particular afetado, porém podem ser atingidos pela prescrição, adquirindo estabilidade. A doutrina também os classifica como atos nulos.⁶⁰ Os atos *absolutamente sanáveis* são aqueles maculados por pequenos vícios irrelevantes, como, erros de grafia, referência inexata ao ano de publicação de uma lei, dentre outros. Seabra Fagundes⁶¹ denomina tais atos de irregulares. Por fim, os atos *relativamente sanáveis* são aqueles que devem ser reproduzidos pela Administração Pública validamente, em razão dos vícios que os eivam serem de menor potencial ofensivo. Também classificados pela doutrina como atos anuláveis.⁶²

Observa-se com esta classificação que existem diversos graus de tolerância em relação aos vícios que acometem os atos administrativos. Assim, há vícios que pouco afetam o interesse finalístico procurado pelo Direito, como é o caso de vício de competência nos atos de conteúdo vinculado. Caso haja o preenchimento dos requisitos legais por parte do beneficiário do ato, não há que se falar em dano se aquele foi praticado por funcionário de fato,⁶³ por exemplo.

⁵⁶ FAGUNDES, Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

⁵⁷ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Tomo 3. p. XI-34.

⁵⁸ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p.90.

⁵⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 385.

⁶⁰ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p.578.

⁶¹ FAGUNDES, Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p.72.

⁶² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 384.

⁶³ Entende-se por funcionário de fato aquele que se encontra de forma irregular investido no exercício de função pública.

Por outro lado, existem vícios que, quando presentes, impedem a manutenção do ato administrativo no mundo jurídico pelos prejuízos advindos ao interesse público. Seria a situação de ato praticado com a finalidade de cometimento de conduta criminosa (desvio de finalidade).⁶⁴

Weida Zancaner, manifestando-se quanto à manutenção de atos administrativos viciados, afirma: “o princípio da legalidade não prejudica necessariamente a invalidação, como se poderia supor, mas a invalidação ou a convalidação, uma vez que ambas são formas de recomposição da ordem jurídica”.⁶⁵ Acrescenta, ainda, “é mais consentâneo com o interesse público insuflar vida nos atos e nas relações jurídicas passíveis de convalidação do que desconstituí-los, mesmo porque a invalidação poderá levar à responsabilização estatal no que pertine aos lesados de boa-fé”.⁶⁶

A regra geral é a de que não há discricionariedade em invalidar, ou não, um ato administrativo que tem uma falha incorrigível. Segundo afirma Raquel Carvalho, “a extinção do ato é um comportamento vinculado, de exercício obrigatório por quem esteja controlando sua juridicidade”.⁶⁷ Em outras palavras, a escolha do meio de correção é vinculada: ou é cabível a invalidação, ou é cabível a convalidação.⁶⁸ Saliente-se que Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a convalidação como “o suprimento da invalidação de um ato com efeitos retroativos”.⁶⁹

Entende-se que são convalidáveis os atos que tenham vícios de competência e de forma, incluindo formalidades exigíveis nos procedimentos administrativos.⁷⁰ Em caso de objeto/conteúdo plúrimo do ato administrativo - quando a vontade administrativa se dirigir a mais de uma providência - é possível aproveitar o ato quando o vício não atinge todas elas.⁷¹

Por outro lado, não podem ser convalidados atos com vícios no motivo, no objeto (quando exclusivo), na finalidade e na falta de congruência entre motivo e o resultado do ato.⁷²

Mesmo com toda a disposição doutrinária na construção de atos convalidáveis ou não, é certo que a decisão pela invalidação do ato deverá possuir caráter técnico, com a observância do sistema jurídico, atenta à incidência dos princípios e regras existentes.

Assim, deverá atentar-se aos pesos atribuídos aos princípios em contraposição. Nesta análise serão sopesados diversos aspectos, como: a boa ou má-fé do agente público e do administrado, o decurso do tempo, ausência ou existência de prejuízo, danos patrimoniais decorrentes da retirada do ato, impugnação do ato, prejuízos à sociedade. Ou seja, dever-se-á ponderar os princípios afastados pelo ato e aqueles por ele concretizados.

Desta forma, não se pode indicar de antemão, sem análise do quanto referido, qual a solução a ser adotada: a invalidação ou a manutenção do ato viciado. liás, Ricardo Marcondes

⁶⁴ Ocorre o desvio de finalidade quando se utiliza do ato para buscar uma finalidade que não pode ser buscada ou, quando possa, não pode sê-lo através do ato utilizado.

⁶⁵ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶⁶ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Malheiros, 2001.

⁶⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Podivm, 2009. P. 467.

⁶⁸ Neste sentido manifesta-se Wieda Zancaner (*Da Convalidação e da Invalidação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 57) e Juarez Freitas (FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 264).

⁶⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 389.

⁷⁰ Neste sentido manifesta-se José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 172) e Weida.

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 173.

⁷² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 173.

Martins indica oito possibilidades para correção do vício, quais sejam, “invalidação retroativa ou irretroativa, convalidação, conversão,⁷³ redução⁷⁴ e invalidação e concomitante edição de outro ato com conteúdo total ou parcialmente idêntico ou diferente”.⁷⁵

No que se reporta à decisão pela invalidação, os seus efeitos são ditados pelo resultado da ponderação dos princípios incidentes nas circunstâncias fáticas existentes no momento da decisão. Logo, a conclusão pela invalidação irretroativa ou parcialmente retroativa ou, ainda, para o futuro decorre da aplicação dos princípios jurídicos e do peso de cada um na decisão.

A necessidade de ponderação principiológica e consequencialista na tomada de decisão pela invalidação, ou não, aparece refletida na Lei nº 14.133/2021, conforme passa a expor.

6. Os impactos da LINDB nos processos invalidatórios das contratações públicas: o novo olhar conferido pelo art. 147 da Lei nº 14.133/2021

Abordando a nulidade dos contratos administrativos, o art. 147 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou anulação do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos (...).

Pelo que determina o referido dispositivo legal, ao se constatar um vício de legalidade no contrato administrativo, o primeiro passo é procurar saneá-lo, se for possível fazê-lo. Ou seja, deverá ocorrer a convalidação do ajuste.

Não sendo possível a convalidação, o artigo elenca em 11(onze) incisos os aspectos que deverão ser sopesados, quando da adoção da decisão pela suspensão da execução ou anulação do contrato. Dentre os pontos a serem analisados na tomada de decisão estão: os riscos econômicos, sociais e ambientais decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato, o que abrange os custos da deterioração das parcelas, os custos para realização de nova licitação, as despesas decorrentes das desmobilizações e mobilizações, o fechamento de postos de trabalho.

Nessa perspectiva, a invalidação do contrato pressupõe que o vício nele existente tenha causado dano substancial. Pode-se aplicar ao processo de contratação efetivado pela Administração Pública a jurisprudência remansosa do STJ quanto à necessidade e de demonstração do efetivo prejuízo para a nulidade do processo administrativo, em homenagem ao princípio *pas de nullité sans grief*.⁷⁶

De acordo com o parágrafo único, do art. 147, da Lei nº 14.133/2021:

⁷³ Significa a edição de um ato administrativo que tem por efeito a transformação de um ato viciado em outro ato, de forma a que o ato viciado seja sanado.

⁷⁴ Seria uma forma de invalidação parcial, ou seja, edição de um ato que tem por efeito a exclusão da parte inválida do ato viciado, mantendo a parte válida.

⁷⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 401.

⁷⁶ RMS 30.856/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 17/03/2016, DJe 31/03/2016; RMS 28.132/ES, Rel. Ministro NAPOLÉÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2015,

Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Vê-se, então, que a decisão pela invalidação do contrato administrativo decorrerá das circunstâncias fáticas observadas, absorvidas por valores constantes de princípios a serem ponderados.

A Administração Pública, portanto, poderá avaliar os fatos partindo da ponderação dos princípios contrapostos envolvidos, podendo manter contrato contaminado por vício de legalidade não passível de convalidação, ou seja, vício insanável.⁷⁷ Porém, o parágrafo único do art. 147, da Lei nº 14.133/2021, determina que a irregularidade seja solucionada por meio de indenização por perdas e danos.⁷⁸

Fala-se que tal dispositivo guarda correlação com os artigos 20 e 21 da LINDB,⁷⁹ conforme já comentado.

Assim, pense-se no município que formaliza contrato administrativo com a empresa X, vencedora do processo licitatório, para fornecimento parcelado de combustível aos carros oficiais. Imagine-se que durante a execução do contrato, verifica-se que a empresa estava, à época do processo, com uma certidão de débito fiscal vencida e que possuía débitos fiscais em aberto, situação posteriormente regularizada. Suponha-se que a referida pessoa jurídica seja a única existente em um raio de 50 quilômetros da sede do Município. Ora, neste caso não se justifica a invalidação do contrato, o que poderá ser demonstrado com a utilização do parágrafo único, do art. 20, da LINDB c/c o inciso X, do art. 147, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece dentre as hipóteses para manutenção de contrato com vício de legalidade o “custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato”, já que nesta situação se poderia contratar a referida empresa por inexigibilidade de licitação.

Tem-se ainda, como exemplo, a situação de empresa contratada para prestação de serviços de saúde, envolvendo também fornecimento de mão de obra. Expedida ordem de serviço, com o início da execução do contrato, observa-se que a licitação que originou o ajuste tem um vício de legalidade, que corresponde à exigência de atestado para qualificação técnica incompatível com o objeto licitado, o que reduziu a competitividade. Ora, nessa situação, com a observância do *caput* do art. 22, da LINDB, analisado com os aspectos estabelecidos nos incisos II e IX, do art. 147, da Lei nº 14.133/2021, que se reportam aos riscos sociais e os custos com a desmobilização e posterior retorno às atividades, pode-se optar pela manutenção do ajuste.

DJe 03/02/2016; AgRg no RMS 48.427/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, segunda Turma, julgado em 03/12/2015, DJE 15/12/2016.

⁷⁷ NIEBUHR, Joel de Menezes, *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte. Fórum, 2022. p. 1167.

⁷⁸ Nesse sentido já se manifestou o Tribunal de Contas da União, senão vejamos; “(...)24. Nessa linha, retomar o certame ao estágio imediatamente anterior ao ato irregular, com eventual declaração de nulidade do ato de desclassificação e do contrato dele decorrente, pode ser mais oneroso à entidade que teria de arcar com eventual indenização à empresa contratada e custos de desmobilização” (YCU, Plenária. Acórdão nº 1.737/2021. Rel. Min. Welder Oliveira, j. 21.7.2021).

⁷⁹ Nesse sentido, tem-se como exemplo Juliano Heinen (HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*: Lei nº 14.133/2021. Salvador: JusPodivm, 2021. p.147).

Por fim, poder-se-ia imaginar o vício existente no edital para contratação de empresa voltada à realização de obra pública, consistente na exigência de atestação indevida, com violação ao §1º, do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação”. Caso tal ilegalidade somente seja arguida quanto a obra se encontra em estágio avançado, pode-se decidir pela manutenção do contrato considerando a fase de execução física e financeira da obra, utilizando-se, para tanto, o art. 147, inciso VIII, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, interpretado a partir dos arts. 20 e 21, da LINDB.

Em qualquer situação, no entanto, optando o poder público pela manutenção do contrato, além da necessidade de motivação, a irregularidade deverá ser solucionada por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração da responsabilização e aplicação de penalidades, quando for o caso, tudo em sintonia com o parágrafo único, do art. 147, da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de medidas compensatórias, destinadas a eliminar vantagens indevidas, com aplicação do art. 27 da LINDB, segundo o qual “a decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”.⁸⁰

Pretende-se um juízo de ponderação quanto à proporcionalidade da solução adotada, em caso de contrato que esteja em execução, do qual conste desconformidade com a ordem jurídica. Assim, quando o estudo do impacto invalidatório do contrato revelar prejuízos significativos à economia, à sociedade e ao meio ambiente, deverá prevalecer a continuidade do ajuste.

Já o art. 148, da Lei nº 14.133/2021, afirma que, ultrapassada a análise efetivada com fundamento no art. 147, a declaração de nulidade “operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos”. Ou seja, a declaração de nulidade opera efeitos *ex tunc*, obstando os efeitos jurídicos que deveria produzir e desconstituindo os já produzidos. No entanto, segundo o §1º do referido artigo, caso o intérprete perceba que os efeitos retroativos da nulidade não são passíveis de serem operados faticamente, parte-se para a indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades.

Por outro lado, mesmo que ultrapassada a manutenção do contrato com fundamento no referido art. 147, caso se observe que no mundo real a aplicação imediata dos efeitos da invalidação do contrato pode gerar prejuízos ao interesse público, em face da descontinuidade da atividade administrativa, poder-se-á modular tais efeitos para o futuro, por tempo suficiente para realização de nova contratação. Tal previsão consta do §2º, do art. 148, da Lei nº 14.133/2021, tendo o legislador estabelecido limites objetivos ao fixar o prazo de 6(seis) meses, prorrogável uma única vez. Concorde-se com Juliano Heinen quando afirma que “essa opção é bastante condizente com a segurança jurídica e com o primado da proporcionalidade”.⁸¹

⁸⁰ Neste sentido manifesta-se Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 1546).

⁸¹ HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 737.

Registre-se que o Superior Tribunal de Justiça já prolatou acórdão sobre a anulação de contrato administrativo modelando os seus efeitos jurídicos para o futuro, para não prejudicar a continuidade da atividade administrativa, com a abrupta interrupção do serviço.⁸²

Por tudo quanto exposto, o certo é o art. 147, da Lei nº 14.133/2021 reforça a modulação da decisão pela invalidação do contrato administrativo, já anunciada pelos arts. 20 e 21 da LINDB.

A mera classificação do vício contratual como insanável, com base no Direito Administrativo tradicional, não deve levar a decisão automática de invalidação do ajuste, sem que antes se analise o contexto fático e se atente às consequências da decisão. É um novo olhar, voltado à efetividade, ao real atendimento das expectativas públicas.

Deve-se ressaltar, no entanto, que a utilização dos artigos 147 e 148, da Lei nº 14.133/2021, não pode servir de estímulo à prática de condutas fraudulentas em processos licitatórios, permitindo a manutenção de contratos, ou seus efeitos, constituídos em ambientes de desvios e favorecimentos indevidos. Daí a necessidade de rigor na atividade ponderativa, na apuração de ilícitos e aplicação de sanções.

Não é demais lembrar, que a Lei nº 14.133/2021 trouxe a relação de ilícitos cuja ocorrência requer a imposição da sanção de declaração de inidoneidade. Com efeito, ocorridas as infrações previstas nos incisos VIII a XII, do *caput*, do art. 155, da referida Lei, impõe-se a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade, nos termos do §5º, do seu art. 156, impedindo o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Neste caso, apesar de concordar com os efeitos *ex nunc* da aplicação da sanção de declaração de inidoneidade, nos termos já decididos pelo Superior Tribunal de Justiça,⁸³ quanto aos ajustes que não estão vinculados à Administração sancionadora, o contrato no qual se verificou a fraude e originou a aplicação de sanção, deverá ser invalidado, com os efeitos *ex tunc* decorrentes da invalidação.

⁸² Nesse sentido, o STJ decidiu que: "Assim, tomando por base os aludidos lineamentos legais, ficam estabelecidas as seguintes consequências jurídicas e administrativas da presente decisão colegiada: 1) em ordem a continuidade da atividade administrativa, com a eventual e abrupta interrupção do fornecimento de equipamentos de oxigenação imprescindíveis aos paciente atendidos pela Secretaria de Saúde do Estado de Santa Catarina, a anulação do contrato firmado com a Air Liquide Brasil Ltda., concernente ao Pregão Presencial n. 1.511/2018, surtirá efeitos jurídico somente 3(três) meses após o trânsito em julgado da decisão, tempo suficiente para que se implemente a contratação de novo fornecedor pelo Estado, considerada, nesse aspecto, a já existência de anterior matriz editalícia; eventual prorrogação desse mesmo prazo, por uma única vez, ficará a cargo da autoridade licitante, mediante idônea justificativa (STJ, Primeira Turma. RMS nº 62.150/SC. Rel Min. Sérgio Kukina. Julgamento em 8.6.2021)

⁸³ Nesse sentido: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EFEITOS *EX NUNC* DA DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE: SIGNIFICADO. JULGADO DA PRIMEIRA SEÇÃO (MS 13.964/DF, DJe DE 25.5.2009). AGRAVO INTERNO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 3. A declaração de idoneidade não tem a faculdade de afetar os contratos administrativos já aperfeiçoados juridicamente ou em fase de execução, sobretudo aqueles celebrados com entes públicos não vinculados à autoridade sancionadora e pertencente a Ente Federado diverso (MS 14.002/DF, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 6.11.2009). 4. A sanção aplicada tem efeitos apenas *ex nunc* para impedir que a Sociedade Empresária venha a licitar ou contratar com a Administração Pública pelo prazo estabelecido, não gerando como consequência imediata a rescisão automática de contratos administrativos já em curso (MS 13.101/DF, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Min. ELIANA CALMON, DJe 9.12.2008). 5. Agravo Interno da Sociedade Empresária a que se nega provimento. (STJ - AgInt no REsp: 1552078 DF 2015/0214736-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de julgamento 30/09/2019. Primeira Turma).

Tal posicionamento visa privilegiar a boa-fé e a probidade nas contratações públicas, impedindo a formalização de contratos direcionados, que busquem a estabilidade a partir da construção de cenários falaciosos.

7. Conclusão

A construção normativa, fruto do Estado de Direito, mesmo quando observada não garante o ideal de justiça, caso se ignore o mundo real.

O princípio da legalidade não só protege o cidadão dos arbítrios do poder, como também resguarda a segurança jurídica. Assim, o caminho normal é a invalidação de atos praticados em desacordo com regra jurídica.

No entanto, muitas vezes é impossível ignorar os efeitos já produzidos pelo ato praticado com afronta à lei, ou mesmo as consequências danosas da própria invalidação.

Nessa perspectiva, o intérprete da norma deve considerar os aspectos sociais, econômicos, ambientais e políticos da invalidação do ato eivado de vício de legalidade. Há necessidade de se dialogar com a realidade, considerando as consequências jurídicas e administrativas da decisão invalidatória, como bem destaca o art. 21 da LINDB.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 – absorveu o viés consequencialista que deve pautar a invalidação dos contratos administrativos, estabelecendo nos seus artigos 147 e 148 a necessidade de prévia avaliação das consequências da decisão pela invalidação ou não do ajuste, bem como o momento da eficácia dos efeitos da decisão invalidatória, quando esse for o caminho.

Por certo que a decisão administrativa deverá ser respaldada em fundamentação que demonstre a necessidade e adequação da medida adotada. Além disso, os dados utilizados para a solução apresentada ao caso concreto deverão ser disponibilizados aos órgãos de controle, em ambiente de transparência, que revela a assertiva da submissão da legalidade restrita a outros princípios acolhidos pelo ordenamento jurídico, na concretização do efetivo interesse público.

Referências bibliográficas

- ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Legalidade – Discrecionalidade – Seus Limites e Controle. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 755, 1988.
- _____. O Controle Judicial dos Atos Administrativos. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, n. 152, 1989.
- _____. *A Democracia e suas Dificuldades Contemporâneas*. www.jusnavegandi.com.br, texto inserido no jus navegandi n. 51, pesquisa realizada em 07.12.2019
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Trad. Alfredo Fait. Revisão Técnica: Estevão Rezende Martins. São Paulo: Editora UnB, 1999.

- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2019.
- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Salvador: Podivm, 2009.
- COVIELLO, Pedro José Jorge. *La Protección de La Confianza del Administrado*. Buenos Aires: Abelodo-Perrot, 2004.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Ato Administrativo*. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1977.
- ENTERRÍA, Eduardo García de; e FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Madrid: Civitas, 2000.
- FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.
- FARIA, José Eduardo. *Direito e Conjuntura*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FERNÁNDEZ, Tomás R. *De La Arbitrariedad de la Administración*. Madri: Civitas, 1997.
- FERRAZ, Sérgio; e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. O princípio da segurança jurídica em face das reformas constitucionais. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, v. 92, abr./jun. 1996.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Estudos de Direito Público*. São Paulo: Ministério da Justiça e Negócios Interiores – Serviço de Documentação, 1966.
- FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Tomo 3.
- HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. Salvador: JusPodivm, 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Véras. *Comentários à Lei nº 13.655/2018*. Belo Horizonte: Forum, 2020. E-book Kindle.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Forum, 2022.
- NOHARA, Irene Patrícia. Motivação do ato administrativo na disciplina de Direito Público da LINDB. *A Lei de Introdução e o Direito Administrativo Brasileiro*. VALIATI, Thiago Priess, HÚNGARO, Luis Alberto, CASTELLA, Gabriel Morettini e. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio General de la Buena Fe em el Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 1999.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Ativismo judicial, pragmatismo e capacidades institucionais: as novas tendências do controle judicial dos atos administrativos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte: n. 39, out./dez. 2012.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

REAL, Alberto Ramón. Fundamentación de l'acto administrativo. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 62, abr/jun/ 1982.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. Motivação dos atos administrativos como garantia dos administrados. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.75, jul./set./ 1985.

TÁCITO, Caio. A Administração e o Controle da Legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 37, jul./set./1958.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação do Ato Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.