

# **A MOTIVAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA DECISÃO DO STF SOBRE A MP 966/2020**

Gabriel Curci Tavares Risso[1]

*gabrielcurci@uol.com.br*

**RESUMO:** A reticência dos agentes públicos em motivar de forma adequada os atos praticados nos processos de contratação é um apontamento constante dos órgãos de controle. Nesse sentido, o presente trabalho pretende analisar o risco para o gestor nos casos de omissão ou motivação insuficiente nas contratações públicas a partir do que foi decidido pelo STF em medida cautelar nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431. Para tanto, realiza-se um estudo doutrinário e jurisprudencial acerca da motivação no processo administrativo, mormente no processo de contratação pública regido pela Lei nº 14.133/2021, discutindo questões relativas ao seu papel como pressuposto de validade do processo e como forma de controle dos atos e dos erros do gestor público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Motivação; Contratação pública; STF; MP 966/2020.

**ABSTRACT:** The reluctance of public agents to properly motivate the acts performed in the hiring process is a constant note of the control agencies. In this sense, the present work intends to analyze the risk for the manager in cases of omission or insufficient motivation in public procurement based on what was decided by the STF in protective order in ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 and 6431. To this end, a doctrinal and jurisprudential study is carried out on the motivation in the administrative process, especially in the public procurement process ruled by 14.133/2021 Act, discussing issues related to its role as an assumption of validity of the process and as a way of controlling the acts and errors of the public manager.

**KEY WORDS:** Motivation; Public procurement; STF; MP 966/2020.

## **SUMÁRIO**

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. A MOTIVAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

---

[1] Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Procurador do Município de Paulínia-SP (atualmente exercendo o cargo de Procurador-Geral Adjunto).

**3. A AMPLIAÇÃO DOS ATOS SUJEITOS À MOTIVAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021**

**4. PRINCIPAIS ASPECTOS DA DECISÃO DO STF ACERCA DA MOTIVAÇÃO**

**5. CONCLUSÃO**

**REFERÊNCIAS**

# **A MOTIVAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS A PARTIR DA DECISÃO DO STF SOBRE A MP 966/2020**

## **1. INTRODUÇÃO**

O processo administrativo é um tema clássico no Direito Administrativo e que é constantemente revisitado pela doutrina, dado o seu caráter basilar para a atividade decisória da Administração Pública.

Uma das discussões mais atuais sobre o tema diz respeito à função da motivação no processo de contratação pública, que ganhou relevo com a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a Medida Provisória 966/2020 e o advento da Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O presente trabalho pretende analisar o risco para o gestor nos casos de omissão ou motivação insuficiente nas contratações públicas a partir do que foi decidido pelo STF em medida cautelar nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431. No julgamento, a Corte fixou, em síntese, duas teses: a primeira diz respeito à configuração do erro grosseiro por inobservância de normas e critérios científicos e técnicos ou dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, enquanto a segunda aborda o conteúdo das opiniões técnicas que embasam a decisão da autoridade, que devem tratar das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria e da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Em função da possibilidade de responsabilização do administrador público, a problemática em torno da motivação no âmbito do processo administrativo de contratação pública demanda um aprofundamento teórico da discussão no Brasil.

Primeiramente, serão tecidas considerações sobre a motivação no processo administrativo, para que se possa compreender sua relevância em um contexto democrático, superando a visão de que constituiria mero formalismo. Para tanto, analisa-se a distinção entre motivo e motivação e o vínculo desta com a noção de processo administrativo.

Posteriormente, serão analisadas algumas questões envolvendo a ampliação dos atos sujeitos à motivação na Lei nº 14.133/2021. Neste tópico, abordam-se os entendimentos doutrinário e jurisprudencial acerca de quais atos devem ser objeto de

motivação e a necessidade de cautela na modelagem da contratação e na definição, sobretudo, de aspectos potencialmente restritivos à concorrência.

Por fim, serão analisados os principais aspectos da decisão do STF em medida cautelar nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, com enfoque no papel da motivação no controle da atuação estatal e no resguardo do gestor público, bem como no risco decorrente da omissão ou da motivação insuficiente para o gestor público nas contratações públicas.

## **2. A MOTIVAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

O romance “O Processo”, de Franz Kafka, foi publicado em 1925 e, quase um século depois, sua existência se faz relevante para nos lembrar qual caminho não deve ser seguido pelas autoridades, qual seja, o da arbitrariedade, “de labirinto, armadilha e cilada, no qual sempre se entra, do qual jamais se sai com vida ou integridade” (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 28). Infelizmente não é raro que se tenha ciência de processos administrativos em que garantias básicas do cidadão são vilipendiadas, como a motivação adequada das decisões.

O processo possui uma relação inexorável com a democracia e com a busca de superação do autoritarismo estatal. Segundo Rocha (1997, p. 6), “a história do processo retrata a própria história do homem em sua luta pela democratização da relação do poder e com o poder”.

O ato administrativo possui como um dos seus elementos o motivo, que, de acordo com Aragão (2011, p. 50), constitui “as circunstâncias de fato e de direito que determinam ou autorizam a prática do ato administrativo, podendo estar prévia e exaustivamente estabelecidas na lei ou não”. Pode ser conceituado também como a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo e consiste em requisito do ato, nos termos do artigo 2º, “d” e parágrafo único, “d”, da Lei nº 4.717/1965 (CARVALHO FILHO, 2022, p. 98 e 100).

A motivação, por sua vez, não se confunde com o motivo, e consiste na exposição dos fundamentos que deram ensejo ao ato (PIRES, 2011, p. 80). Pode ser considerada, ainda, como a explicitação dos motivos que ensejaram o convencimento da autoridade, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos considerados. Tampouco se confunde com “fundamentação”, a qual reside na mera indicação da norma legal que deu

suporte à decisão (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 115-116). A motivação exprime de modo expresso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação da vontade e tem relação com a segurança jurídica, a estabilidade, possibilitando que o administrado conheça os motivos e fontes normativas (CARVALHO FILHO, 2022, p. 99 e 206).

No tocante à natureza jurídica, Araújo (2005, p. 94) classifica a motivação como requisito procedimental, pressuposto de validade dos atos administrativos, já que se trata de ato jurídico que os precede ou acompanha.

A Constituição Federal não prevê expressamente a motivação como um dos princípios que regem a atuação da Administração Pública. Há apenas previsão de motivação das decisões judiciais e administrativas dos tribunais, no artigo 93, incisos IX e X.

Não obstante a não inclusão da motivação como princípio constitucional expresso da Administração Pública, apesar da tentativa de sua inclusão nos trabalhos de elaboração da Constituição (NOHARA, 2018, p. 103), é possível extrair seu conteúdo a partir da cláusula do devido processo legal (*due process of law*), contida no artigo 5º, inciso LIV. O inciso LV do mesmo dispositivo constitucional reforça essa ideia, ao assegurar aos litigantes em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Para Bandeira de Mello (2000, p. 437), a motivação encontra respaldo constitucional no artigo 1º, inciso II e parágrafo único, no que concerne à cidadania e à soberania popular. Cunha (2001, p. 22) defende a imprescindibilidade da motivação com base nos princípios gerais do Estado Democrático de Direito, da República, da tripartição de Poderes, da cidadania, da soberania popular, da legalidade e do controle judicial.

Em contraposição ao dever de motivação pela Administração, faz sentido falar em um direito fundamental a receber justificativas, decorrente da dignidade humana e do direito do indivíduo de ser tratado com respeito (BARCELLOS, 2017, p. 92). A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) parece corroborar este entendimento ao estabelecer, no artigo 3º, inciso I, como uma das diretrizes para assegurar o direito fundamental de acesso à informação, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

No âmbito legislativo, a Constituição do estado de Minas Gerais foi pioneira ao consagrar expressamente o dever de motivação dos atos administrativos (ARAÚJO, 2005, p. 180). Em seguida, foi editada a Lei nº 9784/1999, que trouxe a previsão no artigo 2º, com o mesmo objetivo de superar condutas autoritárias da Administração na condução dos processos administrativos, como o indeferimento imotivado de requerimentos elaborados por particulares (NOHARA, 2018, p. 44). Já se percebia, à época, o efeito deletério da omissão e da motivação insuficientes, bem como a necessidade de trazer padronização de comportamentos e segurança jurídica aos administrados, os quais recebiam tratamento desigual por parte da Administração Pública.

A motivação, como componente do devido processo legal, é elemento imprescindível para a caracterização do processo administrativo moderno. Refere-se a este como um processo qualificado pela carga axiológica constitucional, verdadeiramente democrático, público e participativo, e não como um mero procedimento burocrático feito para justificar uma decisão arbitrária (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 29).

Esta noção de processo administrativo democrático, em que a Administração efetivamente considera as alegações trazidas pelos particulares na tomada de decisão e na elaboração de políticas públicas, incrementa o dever de motivação, do registro das razões pelas quais determinada decisão/opção foi adotada. Trata-se de elemento de legitimação do poder do administrador, o qual possui o dever de prestar contas de seus atos.

Não por outro motivo pode ser adotado o conceito de processo administrativo como “uma série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação fundamentada de vontade da Administração” (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 31). Araújo (2005, p. 109) defende que a finalidade da motivação é a democratização do exercício da função administrativa.

Salienta-se que a fundamentação da opção administrativa integra, de forma indissociável, o conceito de processo administrativo, não consistindo em mero capricho ao deleite do gestor público. Cabe afirmar: processo administrativo sem motivação é mero simulacro. A ausência de motivação macula não apenas o ato proferido, mas a própria noção de processo administrativo.

A própria existência do processo administrativo representa garantia de fundamentação dos atos praticados pelos entes públicos. Na expressão de Sundfeld (2006,

p. 19), “decidir é fazer processos”, uma vez que a atividade decisória pressupõe a observância de normas de caráter processual, como o dever de motivação, que legitima as escolhas do administrador público democraticamente eleito.

### **3. A AMPLIAÇÃO DOS ATOS SUJEITOS À MOTIVAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021**

A Lei nº 9.784/1999 previu, no artigo 50, um rol de oito hipóteses em que a motivação é obrigatória. Isso gerou discussão doutrinária sobre quais atos devem ser motivados.

Carvalho Filho (2022, p. 100 e 102) entende que o motivo seria sempre obrigatório, mas a motivação seria obrigatória somente nos casos em que existe norma legal expressa, vinculando-se ao princípio da legalidade, apesar de considerá-la aconselhável (p. 102). Nohara (2018, p. 104), por sua vez, advoga a favor da necessidade de motivação de todos os atos administrativos, tanto discricionários quanto vinculados, como requisito de validade - entendimento que encontra guarida no Superior Tribunal de Justiça (RMS 15.459/MG, rel. Min. Paulo Medina, 6ª T., DJ 16.05.2005).

Nesta linha é a reflexão de Ferraz: “talvez melhor tivesse sido afirmar, de vez, a motivação prévia como regra geral, sempre exigível, estabelecendo-se exemplificativamente algumas exceções: despachos de mero expediente, simples encaminhamentos, juntadas e outros atos de menor relevância” (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 118). No mesmo sentido entende Araújo (2005, p. 114).

Vale pontuar que a doutrina tece críticas à dicotomia entre ato discricionário e ato vinculado e passa a falar em graus de vinculação à juridicidade. A ideia é que, com a aplicação direta dos princípios constitucionais, sobretudo do princípio da motivação, sobre a atividade administrativa e a adoção dos conceitos jurídicos indeterminados, a discricionariedade não seja vista como um espaço de livre escolha, mas como “um resíduo de legitimidade, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa” (BINENBOJM, 2008, p. 8).

A recente Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente o princípio da motivação no rol do artigo 5º. Vale salientar que, sob a égide da Lei nº 8.666/1993, não obstante a ausência de previsão em seu artigo 3º, o princípio já era aplicado, considerando o caráter

exemplificativo (OLIVEIRA, 2021, p. 28). Ademais, a lei ampliou os atos sujeitos à motivação no processo administrativo de contratação, incorporando a tendência crescente de previsão de tal dever mediante leis enumerando atos que, por sua natureza, devam ser fundamentados, ou como regra geral (ARAÚJO, 2005, p. 172).

Houve a positivação de entendimento dos Tribunais de Contas acerca da necessidade de motivação de diversos aspectos do processo, permeando-o como um todo, incidindo em todas as suas fases. Confira-se excerto do voto de julgado oriundo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

A apresentação de justificativas é o primeiro ato administrativo necessário para deflagrar o procedimento licitatório, cuja ausência denota falta de planejamento, uma vez que é necessário explicitar os motivos pelos quais os bens e/ou serviços devem ser adquiridos, qual a vantajosidade da aquisição nos moldes delineados e se atende ao interesse público, nos termos do art. 3º, caput da Lei Federal nº 8.666/93 combinado com art. 3º, inciso I da Lei 10.520/02, que exige que na fase preparatória sejam apresentadas justificativas juntamente com a definição objetiva e pormenorizada do objeto. Além do mais, as Instruções nº 01/2020 deste Tribunal, art. 100, inciso III, “a” traz a exigência de apresentação de justificativas para a contratação pretendida. (...) A inexistência de justificativas por parte da Municipalidade das falhas verificadas pela fiscalização tanto no procedimento licitatório como no acompanhamento da execução evidencia a negligência. (TCs 00008207.989.21-1 e 00009127.989.21-8, Auditor Samy Wurman, julgado em 07 de junho de 2022)

Vale citar alguns exemplos que evidenciam tal percepção: no anteprojeto, justificativa do programa de necessidades e motivação técnico-econômico-social do empreendimento (art. 6º, XXIV); inversão de fases do processo (art. 17, § 1º) e forma presencial (art. 17, § 2º); condições do edital, com justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio (art. 18, IX), momento da divulgação do orçamento da licitação (art. 18, XI) e parcelamento ou não do objeto (art. 18, § 1º, VIII); não utilização do catálogo eletrônico de padronização (art. 19, § 2º); caráter sigiloso do orçamento (art. 24, *caput*); exigência de amostra (art. 41, II) e solicitação de carta de solidariedade emitida pelo fabricante (art. 41, IV); coeficientes e índices econômicos previstos no edital para comprovar habilitação econômico-financeira (art. 69); realização de licitação apesar da existência de preços registrados (art. 83); vantagem da adesão à ata de registro de preços na condição de não participantes (art. 86, § 2º); alteração contratual (art. 124); extinção



do contrato (art. 137); utilização de remuneração variável (art. 144, § 2º); e antecipação de pagamento (art. 145, § 1º).

Niebuhr (2022, p. 121) pontua o exagero e a redundância das exigências constantes de motivação na Lei nº 14.133/2021, ressaltando que somente é necessário motivar os atos previstos na legislação, seja na Lei nº 9.784/1999 ou na nova Lei de Licitações. Não haveria, portanto, uma obrigação geral e universal de motivar todos os atos administrativos relativos às licitações e aos contratos administrativos, sob pena de transformar o processo em um “caderno infundável de justificativas”.

O autor tece críticas acerca da burocracia exagerada e disfuncional presente na fase preparatória das licitações e contratos, independentemente da complexidade e do valor do objeto que se pretende contratar (NIEBUHR, 2022, p. 441). Por outro lado, cabe pontuar que, nas licitações públicas, a motivação não é mero formalismo, mas elemento essencial para a validade do processo e para a própria formatação da contratação, de modo que cabe ao gestor, sempre que possível e exigível, motivar sua conduta, trazendo segurança jurídica e credibilidade aos licitantes (CARVALHO FILHO, 2022, p. 206).

Não se pode olvidar que o novo diploma normativo foi editado tendo com um dos objetivos reduzir o formalismo exacerbado que vigorava, primeiramente com base no Decreto-lei nº 2.300/1986 e, posteriormente, na Lei nº 8.666/1993. Este acarretava conseqüências indesejáveis, como a morosidade do procedimento, diante das contendas entre os licitantes, mormente nas fases de habilitação e julgamento, e contratações com preços superiores aos de mercado, já que os licitantes inserem o custo de participar dessa procedimentalização, permeada por exigências complexas e detalhistas, muitas vezes restritivas da competitividade (OLIVEIRA, 2021, p. 13).

No processo de contratação, o dever de motivação é acentuado, já que a definição adequada dos aspectos da contratação interfere diretamente na proposta de preço formulada pelo licitante, havendo previsão constitucional de que “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (artigo 37, XXI).

Faz-se necessária cautela na modelagem da contratação e na definição, sobretudo, de aspectos potencialmente restritivos à concorrência e que, muitas vezes, pouco acrescentam de relevante ao objeto. Em virtude da assimetria de informações, a

doutrina entende a licitação como um “detector de mentiras”, isto é, um mecanismo de revelação de informações que pode tanto beneficiar o ente licitante ou prejudicar a eficiência e o resultado do certame. Interessante a constatação de que:

A maioria das falhas nas licitações provoca ineficiências alocativas, tendo como consequência a contratação de um licitante que não é o melhor (mais eficiente). Na prática, todos os problemas são imputados à má qualidade da gestão ou à corrupção; porém, muitas vezes, a adversidade reside na verdade em um mecanismo (licitação) mal desenhado[a]. Se o desenho do processo licitatório não for apto a estimular a revelação de informações de modo rápido e a baixo custo, o resultado será ineficiente sem que haja, necessariamente, culpa dos atores envolvidos (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022, p. 54-55).

Estudada a forma pela qual a nova Lei de Licitações ampliou os atos sujeitos à motivação no processo de contratação pública e algumas questões controversas que podem surgir na sua aplicação, passa-se a analisar, a partir da decisão do STF no julgamento da MP 966/2020, de que forma a motivação pode servir como efetivo instrumento de controle e, ao mesmo tempo, de resguardo do gestor público, bem como o risco decorrente da omissão ou da motivação insuficiente.

#### **4. PRINCIPAIS ASPECTOS DA DECISÃO DO STF ACERCA DA MOTIVAÇÃO**

O Supremo Tribunal Federal, no ano de 2020, proferiu importante julgamento em medida cautelar nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, trazendo parâmetros para a atuação e para a responsabilização do gestor público por medidas adotadas no enfrentamento da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Os argumentos dos autores nas ADIs são diversos, como violação dos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da razoabilidade (por privilegiar alguns exercentes de cargo público em detrimento de outros cidadãos) e inviabilização das ações de regresso em face dos agentes públicos.

Na ADI 6421/DF, o autor, partido político Rede Sustentabilidade, argumenta que a Medida Provisória criaria uma espécie de salvo conduto às ações estatais desprovidas de dolo ou erro grosseiro, tornando inócuo o princípio da motivação, já que o agente não teria mais o dever de motivar de modo efetivo suas decisões, o que impossibilitaria a compreensão da atuação pela sociedade e a responsabilização dos agentes.

A Suprema Corte conferiu interpretação conforme à Constituição a dispositivos da Medida Provisória 966/2020, que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19 e teve seu prazo de vigência encerrado no dia 10 de setembro de 2020, para fixar as seguintes teses:

6. Teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.” (STF - ADI: 6424 DF XXXXX-68.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 21/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/11/2020)

Trata-se de um caso de controle pela motivação e da motivação da medida adotada pelo administrador público. A partir da análise da discussão e dos votos dos Ministros, verifica-se que a motivação constitui ponto nodal da atuação administrativa.

Em seu voto, o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, destaca o fato de que o controle dos atos da Administração costuma demorar muitos anos e, quando não há registro e memória da situação, o controlador não possui a mesma noção da insegurança, dramaticidade, urgências, incertezas e indefinições que vigoravam à época e acaba agindo como um “comentarista de videotape”. Por isso a importância da motivação para registro da situação no momento da opção administrativa, trazendo respaldo e segurança para o gestor quando do controle dos atos.

Fica evidente a importância da motivação prévia como aliada do gestor. A ideia de que não motivar significa não se responsabilizar parece enraizada na cultura da Administração, contudo, não se sustenta e precisa ser superada. Em uma análise de custo-benefício para fins de questionamento do ato, é possível sustentar que o risco de não motivar ou fazê-lo de forma insuficiente é maior do que o de apresentar a devida motivação.

É válido pontuar que a motivação possui a função de resguardar a atuação do gestor. Isso porque se trata de meio de registro e memória dos atos praticados e, como o momento da avaliação pelos órgãos de controle costuma ser bem posterior ao da definição

das escolhas, torna-se indispensável que haja um registro do que de fato ocorreu e das circunstâncias – econômicas, sociais, políticas, jurídicas – à época.

Valiosa é a lição de Araújo, ao aduzir que a motivação “tem o papel de demonstrar que a interpretação se deu segundo a lógica do razoável, que os fatos pressupostos do ato existem e são aptos a deflagrar determinados efeitos determinados, que o agente tinha competência para atuar e que há coerência entre o motivo e o conteúdo” (2005, p. 136).

Deve ser considerado que muitas decisões são tomadas com base em um modelo de tentativa e erro – em que o administrador busca a solução que melhor atenda aos interesses da Administração no caso concreto, sujeitando-se, naturalmente, ao erro – no qual a motivação serve para nortear a análise do processo decisório como um todo. Outro aspecto a ser ressaltado é que, embora a atuação dos agentes públicos tenha caráter temporário (seja pela natureza do cargo, seja pela aposentadoria ou mudança de órgão), o ente público é permanente, e a motivação permite que se saiba, anos depois e mesmo após a mudança dos servidores do órgão, o que de fato ocorreu à época.

Alerta-se para o fato de que a motivação deve ser prévia ou concomitante ao ato, somente se admitindo a motivação a posteriori em hipóteses excepcionais, em que há impossibilidade lógica pelas circunstâncias fáticas ou pela natureza do ato, como no caso de prisão em flagrante (ARAÚJO, 2005, p. 126).

No âmbito das ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, a Ministra Rosa Weber frisou a necessidade de motivação vinculante da ação ou inação do gestor, com base em critérios técnicos. Na linha do exposto, a motivação deve ser robusta, abrangendo elementos técnicos da área pertinente, seja científica (como no caso da pandemia) ou de qualquer setor técnico (como no caso de obra e serviço de engenharia), evitando-se o uso de conceitos jurídicos indeterminados.

O artigo 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99 dispõe que a motivação deve ser explícita, clara e congruente. A doutrina aponta que explícita significa ser formulada em palavras; clara é a motivação inteligível, com uso de linguagem que facilite a efetiva comunicação com seus destinatários; e congruente é aquela proporcional para atingir a finalidade pública pretendida (CUNHA, 2001, p. 56-58).

Considerando a regra do artigo 15 do Código de Processo Civil, que trata da aplicação supletiva e subsidiária do Código no caso de ausência de norma sobre processo administrativo, podem ser utilizados os parâmetros estabelecidos no artigo 489, § 1º, do CPC para que não seja considerada fundamentada decisão que: (I) se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida, (II) empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso, (III) invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão, (IV) não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; (V) se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos, e (VI) deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), alterada pela Lei nº 13.655/2018, consigna, no artigo 20, o papel da motivação de demonstrar a necessidade e a adequação da medida, além de vedar que se decida com base em valores jurídicos abstratos sem considerar as consequências práticas da decisão. O dispositivo determina um conteúdo mínimo para a motivação, trazendo a exigência de que a autoridade justifique a solução adotada, levando em consideração, inclusive, a proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2022, p. 132).

O Enunciado 12 da I Jornada de Direito Administrativo do CJF/STJ reforça esse dever, ao prever que, mesmo no caso de decisão administrativa robótica, esta “deve ser suficientemente motivada, sendo a sua opacidade causa de invalidação”.

A análise acurada das discussões travadas no julgamento permite perceber que é menos relevante o conteúdo da medida adotada em si do que o processo decisório. O foco central é deslocado do ato para o processo.

Considera-se viável a aplicação às contratações públicas de critérios semelhantes aos estipulados pelo STF no julgamento sobre a MP 966/2020 como forma de densificar o conceito de motivação robusta, exigindo-se que a motivação se dê com base em elementos técnicos da área do saber pertinente, como científicos (se da área da

saúde) ou técnicos (se de engenharia). Trata-se de um parâmetro que pode auxiliar a atuação do administrador público no caso concreto.

Nessa linha, a doutrina vem defendendo que devem ser devidamente motivadas tecnicamente em razão do objeto do certame e do interesse público almejado as especificações ou condições que restrinjam o universo de competidores (TORRES, 2022, p. 158).

Para a validade do ato, não basta que a motivação nas contratações públicas seja genérica. Esta deve ser efetiva e satisfatória, por meio do “exame da situação fática e a exposição das normas jurídicas aplicáveis, acompanhada da demonstração das razões fáticas e jurídicas que autorizam a conclusão atingida” (JUSTEN FILHO, 2022, p. 131).

Outro aspecto interessante é que o Ministro Edson Fachin chega a afirmar que será configurado erro grosseiro e culpa grave quando o gestor público desconsiderar o consenso mínimo da comunidade científica e deixar de fundamentar, com total transparência, as decisões tomadas na formulação de políticas públicas que envolvam a saúde pública.

Digna de nota é a crítica de Santos (2022, p. 311-312) ao julgamento do STF, pois, embora reconheça o louvável esforço em estabelecerem-se critérios adicionais para fixação de erro grosseiro, os critérios apresentados são bastante problemáticos, podendo suscitar mais perplexidades em como agir em tempos de pandemia, considerando a existência de sérias dúvidas sobre quais as normas e critérios científicos a balizar a conduta dos gestores no combate à Covid-19.

Depreende-se que, mais do que clarificar o conteúdo do ato e possibilitar aos particulares o mais amplo conhecimento das razões que levaram à sua adoção (objetivos instrumentais imediatos), os objetivos maiores consistem no aperfeiçoamento do exercício da função administrativa, na interpretação do ato e seu controle, por parte da Administração, pelo Poder Judiciário, pelo Legislativo ou pela opinião pública (ARAÚJO, 2005, p. 106).

Nesse contexto, a motivação configura relevante instrumento de controle da atuação estatal, tanto interno quanto externo. Nessa linha:

No interior dos órgãos, a motivação gera o aperfeiçoamento e a reflexão acerca do desempenho das funções administrativas, que devem ser guiadas por

parâmetros racionais. Ela facilita o controle interno, pois atinge os intérpretes do ato e aqueles que têm por dever de ofício controlá-lo, isto é, os superiores hierárquicos do agente que o editou. Do exterior, a motivação ajuda na fiscalização dos órgãos responsáveis pelo controle externo e possibilita à opinião pública melhor controlar as ações administrativas, na fiscalização popular do exercício da função administrativa, possibilitando o desenvolvimento dos princípios republicano e democrático (NOHARA, 2018, p. 103).

O controle por meio da motivação permite que se verifique não apenas a existência dos motivos alegados, mas também seu conteúdo, ou seja, se a atuação da Administração se encontra em consonância com os princípios constitucionais que a regem. Trata-se de controle de juridicidade e de legitimidade do exercício da função pública.

Justen Filho (2022, p. 132) observa que a motivação possibilita duas ordens de controle quanto à validade do ato administrativo, sendo que “sob um primeiro ângulo, será inválido o ato administrativo destituído de motivação efetiva e completa. Por outro lado, a existência da motivação acarretará o controle quanto ao conteúdo do próprio ato”.

A teoria dos motivos determinantes consiste na necessidade de congruência entre o motivo e a situação de fato que embasou a manifestação de vontade, sob pena de invalidação do mesmo. Significa dizer que a validade do ato é condicionada pela compatibilidade entre o motivo e a realidade fática. Esta teoria consolidou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como forma de controle dos atos administrativos (STF, Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 884.289 PI. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes, Julgado em 19/05/2015, Segunda Turma).

A ideia de que a Administração não precisaria indicar os motivos para a prática do ato, mas, ao fazê-lo, ficaria vinculada à existência dos motivos que apresentou é objeto de pertinente crítica de Aragão (2011, p. 50), para quem essa assertiva demandaria atualização, já que a Administração sempre estaria obrigada a motivar e, nos casos em que houver discricionariedade e o motivo for explicitado, este deve ser procedente sob pena de invalidade do ato por vício no motivo.

Tal forma de controle parece gerar um receio no gestor de expor adequadamente os motivos do ato, que o vincularão e podem ser utilizados justamente para promover sua invalidação. Ocorre que a omissão da motivação ou a motivação insuficiente no momento da adoção da medida acaba gerando uma situação pior, pois os

órgãos de controle parecem entender como uma presunção de irregularidade, uma tentativa de escapar ao controle e servir de subterfúgio a uma ilegalidade. Relevante destacar que a doutrina equipara a ausência de motivação à motivação insuficiente (FERRAZ; DALLARI, 2020, p. 116-117 e PIRES, 2001, p. 107).

Na mesma toada, o Tribunal de Contas da União vem apontando a falta de motivação e a motivação insuficiente como causas de irregularidade em processos de contratação, mesmo nos casos em que não comprovado prejuízo financeiro. Em decisões recentes, a Corte entendeu que a exigência de atestados técnicos emitidos exclusivamente para serviços executados no Brasil, sem a devida fundamentação, atenta contra o caráter competitivo da licitação (Acórdão 2010/2022, Plenário, processo 007.189/2022-2, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 31/08/2022); no Acórdão 4958/2020 (Primeira Câmara, processo 006.476/2020-1, Rel. Min. Weder de Oliveira, sessão de 28/04/2020), a Primeira Câmara considerou que, quando cabível a utilização da modalidade pregão, é irregular o uso do pregão presencial sem a comprovação da inviabilidade técnica da utilização da forma eletrônica; ademais, julgou irregulares contratações em virtude, dentre outros motivos, da ausência de justificativas e critérios para as mesmas, como memória de cálculo das quantidades suficientes ao atendimento das necessidades, estimativas de custos locação e comparação de custos com a alternativa de aquisição dos bens para comprovar a vantajosidade (Acórdão 1512/2021, Plenário, processo 016.867/2020-3, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 23/06/2021).

Cabe consignar que a motivação consiste em limite à ingerência nos atos do gestor público. Ainda que se possa exigir que haja motivação prévia nos autos, no tocante ao conteúdo, deve haver parcimônia dos órgãos de controle para respeitar a discricionariedade administrativa. A análise deve se dar à luz das peculiaridades do caso concreto, considerando as diferentes opções do gestor no desenho da contratação, somente podendo ser considerado inválido o ato ilegal, ainda que se considere que haja outras melhores ou mais adequadas (SADDY, 2016, p. 283).

O controle, pois, deve se limitar ao âmbito da juridicidade da atividade da Administração. Essa limitação fica evidente mormente nos processos de contratação, em que a Administração conhece suas dificuldades melhor do que ninguém, algumas de cunho histórico, e necessidades atuais.



A posterior análise da atuação do gestor não pode ocorrer de forma abstrata e distante da situação enfrentada, como um engenheiro de obra pronta. Faz-se imprescindível o uso de técnicas de aproximação entre os órgãos de controle e o administrador, como se aquele, em momento posterior, estivesse sentado, à época, na cadeira deste. Nas palavras de Saddy (2016, p. 285), somente após fazer o caminho percorrido pelo gestor que o controlador possui condições de avaliar suas alternativas e opções válidas e, como já defendido, a identificação da irregularidade deve ocorrer apenas no caso de ilegalidade, ainda que discorde da decisão adotada pelo gestor.

A Lei nº 14.133/2021, tal qual a Lei nº 8.666/1993, não traz uma consequência específica para os casos de ausência de motivação dos elementos da contratação pública. Nohara (2018, p. 408), ao tratar do descumprimento do dever de motivação do ato administrativo que dispensa ou declara a inexigibilidade do processo licitatório, insculpido no artigo 50, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999 faz uma distinção interessante: nos casos de ausência formal de justificativa, haveria possibilidade de convalidação da irregularidade, de modo a saná-la; nos casos de desvio de finalidade, o contrato deveria ser declarado nulo, com efeitos *ex tunc*, sem prejuízo de apuração da responsabilidade nos âmbitos administrativo, criminal e civil.

O Tribunal de Contas da União vem equiparando o erro grosseiro à culpa grave, com a inobservância do dever de cuidado, levando em conta a conduta esperada do administrador médio (TCU, Acórdão 4447/2020, Segunda Câmara, Relator: Min. Aroldo Cedraz, Julgamento: 30/04/2020; e Acórdão 2028/2020, Plenário, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman, Julgamento: 05/08/2020).

No âmbito das contratações públicas, considerando a equiparação jurisprudencial do conceito de erro grosseiro ao de culpa grave, não causaria surpresa se, em eventual enfrentamento da questão, os órgãos de controle compreendessem que a omissão ou motivação insuficiente de hipótese prevista expressamente na Lei nº 14.133/2021 pode ser apta à configuração do erro grosseiro, logo, passível de responsabilização pessoal do gestor público, com base no artigo 28 da LINDB.

Segundo Ribeiro (2011, p. 368), “se há no ato administrativo ‘parte’ vital ao controle, é a motivação”, uma vez que “apenas por meio dela será possível a investigação de todo o ato, seus móveis, seus motivos e conteúdo”, o que “torna possível a sondagem

de vícios e eventualmente a presença de dolo ou apenas de equívoco no ato ilegal praticado”. O juízo de valor acerca da conduta do gestor passa, necessariamente, pela análise da existência ou não de motivação suficiente. Pertinente, contudo, a ressalva de que o grau de motivação deve ser proporcional às possibilidades materiais e às circunstâncias técnicas ou de prazo de que dispõe o gestor em sua atuação (SADDY, 2016, p. 272).

Sobre a questão, ainda não enfrentada nos tribunais, há que se considerar que se trata do descumprimento de um aspecto essencial da contratação, capaz de impactar diretamente na concorrência entre os licitantes e na vantajosidade para o erário, ao menos nas hipóteses expressamente previstas em lei, em relação às quais o gestor sequer pode alegar desconhecimento. Por outro lado, pode ser aduzido que o mero descumprimento de obrigação legal, em regra, não acarreta, por si só, culpa grave (erro grosseiro), devendo ser analisadas as eventuais consequências danosas advindas da conduta.

Em suma, não se pretende realizar um exercício de futurologia para adivinhar o posicionamento dos órgãos de controle em um possível julgamento sobre a questão, mas cabe o alerta ao gestor acerca do risco de responsabilização pessoal decorrente da omissão ou da motivação insuficiente no processo de contratação pública.

## **5. CONCLUSÃO**

A motivação diverge do conceito de motivo, possuindo ligação com o princípio democrático e com a própria noção de processo administrativo moderno. Não por outro motivo, a doutrina chega a sustentar a existência de um direito fundamental a receber justificativas, fruto da dignidade humana. Trata-se de pressuposto de validade dos atos administrativos e de legitimação das escolhas do administrador público democraticamente eleito.

A Lei nº 14.133/2021, em comparação com o rol contido na Lei nº 9.784/1999, ampliou os atos sujeitos à motivação no processo administrativo de contratação, de modo a incidir ao longo de todo o processo, positivando entendimentos de Tribunais de Contas. A doutrina encontra-se dividida quanto ao acerto da opção legislativa e quanto ao rol de atos sujeitos à motivação, se apenas aqueles expressamente previstos na lei ou se todos os atos, refletindo posicionamentos divergentes já verificados à luz da Lei nº 9.784/1999, pois, por um lado, a motivação consiste em elemento essencial

para a validade do processo e para a própria formatação da contratação, mas, por outro, pode gerar um processo burocrático e disfuncional.

O fato é que o dever de motivação é acentuado no processo de contratação, já que a definição adequada dos aspectos da contratação interfere diretamente na proposta de preço formulada pelo licitante. Por esse motivo, revela-se imprescindível a cautela na modelagem da contratação e na definição, sobretudo, de aspectos potencialmente restritivos à concorrência.

O julgamento do STF em sede de medida cautelar nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431 jogou novas luzes na discussão, ao fixar teses sobre a configuração do erro grosseiro por inobservância de normas e critérios científicos e técnicos ou dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, bem como sobre o conteúdo das opiniões técnicas que embasam a decisão da autoridade, que devem tratar das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria e da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

Nesse diapasão, o estudo trouxe reflexões sobre a função da motivação no processo administrativo, mormente no processo de contratação pública regido pela Lei nº 14.133/2021, como forma de resguardar o gestor e controlar a atividade decisória, além de discutir o risco decorrente da omissão ou da motivação insuficiente a partir da decisão do STF sobre a MP 966/2020.

O ponto nodal da conclusão é o risco de responsabilização do gestor por erro grosseiro pela ausência de motivação ou de motivação insuficiente das opções adotadas no processo de contratação pública, sobretudo em hipótese legalmente prevista, diante do posicionamento do TCU de equiparação do erro grosseiro à culpa grave. Como medida preventiva, o gestor público deve se atentar à motivação robusta e com base em critérios técnicos/científicos das medidas adotadas, com base nos parâmetros prescritos pelo STF.

O tema abordado é recente e instigante, ainda não foi objeto de análise pelos Tribunais pátrios e certamente demandará um aprofundamento do debate pela doutrina.

## **REFERÊNCIAS**

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Teoria geral dos atos administrativos: Uma releitura à luz dos novos paradigmas do direito administrativo. *In* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO,

Vitor Rhein (org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=262>>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Decreto-lei nº 4.657/1942, de 4 de setembro de 1942. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Decreto-lei nº 2.300/1986, de 21 de novembro de 1986. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Lei nº 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105/2015, de 16 de março de 2015. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Lei nº 13.655/2018, de 25 de abril de 2018. Brasília, DF, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Medida Provisória 966/2020, de 13 de maio de 2020. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm). Acesso em: 12 nov. 2022. Texto original.

BRASIL. **I Jornada de Direito Administrativo:** enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. 22 p. Disponível em: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2020/08/enunciados-aprovados-i-jda-vf.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal. ADI 6.421 MC/DF. Rede Sustentabilidade. Presidente da República. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 de maio de 2020. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359227>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Com Agravo nº 884.289. Estado do Piauí. Luciana Francisca Roque Sales. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 12 de novembro de 2015. Diário do Judiciário Eletrônico. Brasília, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4760932>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 15.459. Antônio Carlos Teixeira da Silveira Santos. Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Paulo Medina. Brasília, DF, 19 de abril de 2005. RMS Nº 15459 / MG (2002/0143588-5) Autuado em 07/11/2002. Brasília, DF. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200201435885&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Sentença processo 00008207.989.21-1. Prefeitura Municipal de Palestina. Airton Souto Guerrero Treinamentos. Relator: Auditor Samy Wurman. São Paulo, SP, 11 de abril de 2022. Diário Oficial de São Paulo. São Paulo, 1 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Sentença processo 00009127.989.21-8. Prefeitura Municipal de Palestina. Airton Souto Guerrero Treinamentos. Relator: Auditor Samy Wurman. São Paulo, SP, 11 de abril de 2022. Diário Oficial de São Paulo. São Paulo, 1 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2010/2022. Processo nº TC 007.189/2022-2. Petróleo Brasileiro S.A.. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF,

31 de agosto de 2022. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 31 ago. 2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2010%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2010%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão de relação nº 4958/2020, Processo 006.476/2020-1. Cassia de Andrade Gomes Ribeiro. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, DF, 28 de abril de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 7 maio 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4958%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4958%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1512/2021, Processo 016.867/2020-3. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Brasília, DF, 23 de junho de 2021. Acórdão 1512/2021 - Plenário. Brasília, DF. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1512%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1512%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4447/2020, Processo 011.679/2015-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 30 de abril de 2020. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 8 maio 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A4447%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4447%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2028/2020, Processo 020.166/2015-0. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman. Brasília, DF, 5 de agosto de 2020. Acórdão 2028/2020 - Plenário. Brasília, DF. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2028%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2028%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 12 nov. 2022.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos**: de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CUNHA, Elke Mendes. O princípio da motivação e a lei 9.784/99 *In* FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). **Ato Administrativo e Devido Processo Legal**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4ª ed., atual., ver. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei 9.784/1999 comentada**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PIRES, Renato Barth. A motivação do ato administrativo na Constituição Brasileira de 1988. *In* FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). **Ato Administrativo e Devido Processo Legal**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Controle dos atos administrativos. *In* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Direito Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - Renovar, v. 209, p. 189-222, jul-set 1997.

SADDY, André. **Limites à tomada de Decisão e Controle Judicial da Administração Pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e processo administrativo no Brasil. *In* SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As leis de processo administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Disponível em:  
<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1784493/mod\\_resource/content/1/Sundfeld%20-%20Processo%20e%20procedimento%20administrativo%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1784493/mod_resource/content/1/Sundfeld%20-%20Processo%20e%20procedimento%20administrativo%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 13ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.