Luiz Felipe da Silva Lobato

RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO

NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA LEI Nº 13.303/2016 E DA LEI Nº 14.133/2021

AYA EDITORA
2026

RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO

NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
À LUZ DA LEI Nº 13.303/2016
E DA LEI Nº 14.133/2021

Luiz Felipe da Silva Lobato

RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO

NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA LEI Nº 13.303/2016 E DA LEI Nº 14.133/2021

AYA EDITORA
2026

Direção Editorial
Prof.° Dr. Adriano Mesquita Soares
Executiva de Negócios
Ana Lucia Ribeiro Soares
Autor
Prof.° Dr. Luiz Felipe da Silva Lobato
Revisão
O Autor
Produção Editorial
AYA Editora©
Imagem de Capa
ChatGPT Images 2.0
Capa
AYA Editora©
Área do Conhecimento
Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.° Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)
Prof.ª Dr.ª Adriana Almeida Lima (UEA)
Prof.° Dr. Aknaton Toczek Souza (UCPEL)
Prof.° Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini (UFGD)
Prof.° Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)
Prof.° Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)
Prof.° Dr. Carlos López Noriega (USP)
Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)
Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chiroli (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)
Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)
Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)
Prof.° Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)
Prof.° Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)
Prof.° Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)
Prof.° Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD)
Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)
Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)
Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)
Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)
Prof.° Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)
Prof.° Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)
Prof.° Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)
Prof.° Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)
Prof.ª Dr.ª Maralice Cunha Verciano (CEDEUAM-Unisalento - Lecce - Itália)
Prof.ª Dr.ª Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina (UEA)
Prof.ª Dr.ª Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)

Prof.° Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)
Prof.° Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)
Prof.° Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)
Prof.° Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)
Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani (UTFPR)
Prof.° Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)
Prof.° Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)
Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Tânia do Carmo (UFPR)
Prof.° Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

Conselho Científico

Prof.° Me. Abraão Lucas Ferreira Guimarães
Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)
Prof.° Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)
Prof.° Dr. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues (UFPR)
Prof.° Me. Ednan Galvão Santos (IF Baiano)
Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)
Prof.° Dr. Fabio José Antonio da Silva (HONPAR)
Prof.° Dr. Gilberto Sousa Silva (FAESF)
Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)
Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim (FASF)
Prof.ª Dr.ª Lucimara Glap (FCSA)
Prof.° Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)
Prof.° Dr. Rudy de Barros Ahrens (UNIR)
Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)
Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)
Prof.ª Dr.ª Tássia Patricia Silva do Nascimento (UEA)
Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues (IFSC)

Copyright do Texto © 2026 do autor

Copyright da Edição © 2026 AYA Editora (projeto gráfico, diagramação e visual de capa)

L796 Lobato, Luiz Felipe da Silva

Responsabilidade da administração pública e o pagamento de indenização nos contratos administrativos à luz da lei Nº 13.303/2016 e da lei Nº 14.133/2021 [recurso eletrônico]. / Luiz Felipe da Silva Lobato. -- Ponta Grossa: Aya, 2026. 208 p.

Inclui biografia
Inclui índice
Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
ISBN: 978-65-6228-035-7
DOI: 10.47573/aya.6228.1.498

1. Brasil. [Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016]. 2. Empresas estatais - Legislação – Brasil. 3. Contratos administrativos – Brasil. 4. Administração pública – Brasil. 5. Responsabilidade administrativa – Brasil. 6. Indenização – Brasil. I. Título.

CDD: 346.8102

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

AYA Editora©
Fone: +55 42 3086-3131 | WhatsApp: +55 42 99906-0630
E-mail: contato@ayaeditora.com.br | Site: https://ayaeditora.com.br

Declaração da Editora

O conteúdo autoral próprio desta obra é disponibilizado sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional — CC BY 4.0, que permite seu uso, reprodução, distribuição e adaptação, inclusive para fins comerciais, desde que sejam atribuídos os devidos créditos ao autor, indicada a licença e informadas eventuais alterações.

A licença não se aplica ao projeto gráfico, à diagramação, ao design de capa nem aos materiais de terceiros utilizados na obra, tais como citações, imagens, gráficos, documentos, marcas e outros conteúdos identificados por crédito, referência ou indicação específica. Esses materiais permanecem sujeitos aos respectivos direitos, licenças, autorizações e limitações legais.

A reprodução ou reedição da obra por terceiros deverá utilizar apresentação gráfica própria ou contar com autorização expressa da AYA Editora para uso da edição gráfica.

O autor é responsável pela autoria, originalidade, precisão e licitude de sua contribuição intelectual, pela correta indicação das fontes e referências, bem como pela obtenção das autorizações necessárias para a utilização de materiais de terceiros.

As análises, interpretações e opiniões apresentadas são de responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, o posicionamento da AYA Editora, de seu conselho editorial ou das instituições mencionadas.

A atuação da AYA Editora limitou-se aos serviços editoriais e técnicos contratados, incluindo produção editorial, projeto gráfico, diagramação, registro e disponibilização da obra, sem titularidade ou ingerência sobre o conteúdo textual.

As referências a pessoas, instituições, autoridades e fatos históricos possuem finalidade informativa, acadêmica, crítica ou de pesquisa e devem observar a legislação aplicável, inclusive os direitos autorais e os direitos da personalidade.

A AYA Editora não comercializa esta obra nem recebe royalties, comissões ou participação nas receitas decorrentes de sua venda ou distribuição. O autor e terceiros poderão explorar comercialmente o conteúdo autoral próprio nos limites da Licença CC BY 4.0, sem utilizar a edição gráfica reservada à editora.

Este trabalho é dedicado à minha família, que sempre me apoiou, e aos que partiram, mas continuam em meu coração. Na vida, podemos alcançar todos os nossos objetivos, bastando ter coragem e persistência.

O estudo salva!

Agradeço à minha família e ao Grande Arquiteto do Universo pela saúde e paciência nos percalços para o desenvolvimento do presente trabalho. Agradeço, ainda, a todos os professores e pessoas que fizeram parte da minha trajetória e me inspiraram a seguir a carreira acadêmica. Professor é aquele que inspira. Ao meu pai, Godofredo, professor de profissão, in memoriam. À minha mãe, por todo amor, carinho e dedicação na infância e fidelidade na vida adulta. Ao meu padrasto Roberto, por me criar como filho e propiciar respaldo econômico em momentos cruciais da minha vida. Ao meu orientador, Julio Cesar, cujas palavras e lições não abrilhantaram apenas o presente trabalho, mas que, também, me transformaram em um pesquisador e profissional cada vez mais dedicado. À minha esposa, pelas conversas e ensinamentos vinculados à nossa família. À minha avó materna, Dona Josefa, que, na sua simplicidade, marcou minha criação e o homem que me tornei. Aos membros da banca, pela atenção e pelo tempo disposto a fim de auxiliar um acadêmico em desenvolvimento e, agora, inicialmente, em um novo nível estudantil. Agradeço imensamente aos meus filhos, pelo carinho dispendido a esse ser imperfeito, mas que não mede esforços para cuidar e zelar por eles. Aos meus chefes, que contribuíram para que o lado profissional inspirasse o meu desenvolvimento acadêmico. Aos colegas de trabalho e profissão que, na caminhada da vida, agregaram valores incríveis com seus ensinamentos e, mesmo com pensamentos distintos, estiveram dispostos a ouvir e compreender esse entusiasta do debate. Por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer a todos os funcionários da FADISP, docentes ou não, pelo tempo e pela paciência dedicados à minha caminhada acadêmica.

SUMÁRIO

PREFÁCIO **13**

INTRODUÇÃO **14**

EVOLUÇÃO NORMATIVA E FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS NO BRASIL **18**

O Regime Jurídico-Administrativo e a Supremacia do Interesse Público 18

Breve Histórico da Legislação sobre Licitações e Contratos Administrativos 20

Considerações a Antiga Lei Licitatória e suas Principais Características 22

Princípios Aplicáveis às Contratações Públicas Legalidade, Eficiência, Isonomia e Boa-Fé Objetiva 25

Previsão Legal da Indenização no Direito Administrativo a Luz da Lei nº 14.133/2021 29

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS EFEITOS DA NULIDADE CONTRATUAL **37**

Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Civil do Estado e a Responsabilidade Objetiva 37

A Segurança Jurídica das Contratações Públicas e o Princípio de Estabilidade e Continuidade 55

LINDB e o Contrato Administrativo 64

A Nulidade Contratual no Direito Administrativo 71

A LEI Nº 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS) E O REGIME JURÍDICO DAS CONTRATAÇÕES **99**

Conceito e Características das Empresas Estatais 102

Novo Paradigma da Governança Pública, *compliance* e Resposta à Crise Ética 103

A Cultura da Conformidade e o Despertar Ético da Governança 106

Resistências Institucionais e o Formalismo 107

O Regime Licitatório Diferenciado e a Racionalidade Empresarial Pública 108
Contratações Diretas e Flexibilização Procedimental 109
O Caminho da Governança Consequencialista 117

A LEI Nº 14.133/2021 E OS NOVOS CONTORNOS DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 123

Racionalidade Sistêmica e Unificação do Regime Jurídico 125
A Superação do Formalismo e o Fortalecimento da Governança 126
Integração com o Regime das Estatais e a Busca por Uniformidade Federativa 127
A Transição Normativa e os Desafios de Implementação 128
Princípios Introduzidos pela Nova Lei Planejamento, Transparência e Governança 129
Inovações nas Modalidades de Licitação e no Procedimento Contratual 136
Reflexões sobre a Aplicação da Nova Lei 144

ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI Nº 13.303/016 E A LEI Nº 14.133/2021 149

Convergências entre os Regimes Jurídicos 149
Lacunas e Contradições entre os Diplomas Legais, na Integração com a LINDB e o Controle de Consequências 155

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO CONSEQUENCIALISTA 159

A Evolução do Controle Administrativo e o Dever de Motivação das Decisões 161
O Princípio da Confiança Legítima como Fundamento Constitucional Implícito 163
A Boa-Fé Administrativa e a Segurança Jurídica como Valor-Fonte da Legitimidade Estatal 164
Caminhos para Maior Segurança Jurídica: Boas Práticas e Precedentes Administrativos 166
Processo Administrativo e Sua Eficácia para Apuração de Eventual Responsabilidade 169

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....174
REFERÊNCIAS.....177
SOBRE O AUTOR.....199
ÍNDICE REMISSIVO.....200

PREFÁCIO

Quando um contrato administrativo é declarado nulo, o que acontece com os serviços já prestados, com os investimentos feitos e com os compromissos que o particular assumiu? A resposta fica mais difícil quando a irregularidade nasce da atuação do próprio poder público. Corrigir um ato administrativo é exigência da legalidade, mas a decisão que o anula também causa prejuízos, e eles não podem ser ignorados. É desse problema que parte o estudo de Luiz Felipe da Silva Lobato.

O autor reconstitui a trajetória das contratações públicas no Brasil e analisa as mudanças trazidas pela Lei nº 13.303/2016, a Lei das Estatais, e pela Lei nº 14.133/2021. Compara os dois regimes jurídicos e mostra onde se aproximam e onde se afastam, sem perder de vista a dificuldade de superar uma cultura administrativa historicamente presa ao formalismo. O planejamento das contratações, a gestão de riscos e a governança entram na análise como meios de prevenir irregularidades que, mais tarde, podem obrigar o Estado a indenizar.

A boa-fé do contratado é o eixo da discussão. Com apoio na doutrina brasileira e estrangeira, o autor examina os fundamentos da responsabilidade civil do Estado, a proteção da confiança legítima e a vedação ao enriquecimento sem causa. As normas sobre nulidade contratual são lidas também à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobretudo no que diz respeito à necessidade de o poder público considerar as consequências jurídicas, administrativas e econômicas de suas decisões.

As reformas legislativas alteraram a disciplina das contratações públicas, mas não eliminaram as dúvidas: ainda se discute até onde vai o dever de indenizar e como aplicar os dispositivos legais aos casos concretos. O livro enfrenta essas dificuldades, propõe ajustes na legislação e caminhos para uniformizar a interpretação, e trata ainda da atuação dos órgãos de controle e da apuração de responsabilidades na esfera administrativa. Profissionais do Direito, gestores públicos, pesquisadores e estudantes encontrarão aqui elementos para compreender os limites e as obrigações do Estado diante de quem com ele contrata. Boa Leitura

Prof.º Dr. Adriano M. Soares

Editor Chefe | AYA Editora

INTRODUÇÃO

A história das licitações e dos contratos administrativos no Brasil é, em si mesma, um espelho das inquietações do Estado diante de sua própria celeuma sobre como contratar e quais princípios adotar, sendo que, a cada reforma legislativa, há uma evolução doutrinária e, assim, parece retumbar o mesmo dilema antigo de até onde pode ir o poder público sem ferir a confiança que o sustenta.

Importante ressaltar que, desde a asseveração do princípio da legalidade como a pedra angular do regime jurídico-administrativo, o Direito Público brasileiro tem caminhado sobre uma linha tênue, tendo em vista que, de um lado, está a supremacia do interesse coletivo e, de outro, a inviolabilidade das garantias individuais. É nesse delicado equilíbrio que a Administração Pública tenta se encaixar, sobretudo quando se vê presa às obrigações dos contratos firmados com particulares.

Todavia, essa tensão, ora discreta, ora ruidosa, alcança seu ponto mais sensível nas hipóteses de nulidade contratual e de responsabilidade civil do Estado, e é justamente ali, onde o direito se mistura à problemática humana das expectativas frustradas, que esta pesquisa estabelece o seu alicerce.

O contexto central que a move é simples apenas na aparência, devendo ser contraposto o questionamento de como deve a Administração Pública responder pelos efeitos jurídicos e econômicos de seus próprios atos viciados, especialmente à luz das Leis nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Ademais, a substituição legislativa por novos modelos normativos não é mera obstinação legislativa e representa, antes, um esforço de alento ou uma tentativa de libertar a máquina estatal da extrema rigidez de um paradigma burocrático moldado pela desconfiança; todavia, a nova norma vem acompanhada de inovações que, para serem implementadas, a cultura jurídica deve acompanhá-la.

Nesse contexto, há justamente esse hiato entre o papel (vontade do legislador) e a prática (aplicação pelo intérprete), em que o problema renasce e persistem visões que tratam a nulidade como simples castigo, ignorando que, por trás de cada contrato anulado, há relações de confiança, investimentos legítimos e expectativas de boa-fé.

Em termos práticos, passa a existir a proposta desta tese, que é revisitar o dever de indenizar e a responsabilidade civil da Administração Pública, sob um prisma ético e consequencialista, buscando dar substância real aos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da boa-fé administrativa.

Assim, parte-se de um pressuposto essencial de que a responsabilidade estatal não pode ser reduzida a uma equação de ilicitude formal e dano material, pois, antes, o ente deve ser a expressão da responsabilidade constitucional do Estado perante os cidadãos e contratados, tendo um compromisso de integridade, confiança e boa governança.

Nessa linha, indenizar o contratado de boa-fé não é concessão de um benefício, mas imposição moral e jurídica, afinal, o Estado não pode lucrar com a própria torpeza, nem ignorar o valor social e econômico de prestações que, ainda que marcadas por vício formal, produziram benefícios reais e, nas relações jurídicas, impactaram na execução contratual (mesmo que parcial).

A fundamentação teórica que sustenta essa reflexão é predominantemente doutrinária, com olhar comparativo e sistemático, ampara-se em nomes centrais da doutrina pátria, dialogando ainda com as tradições da doutrina estrangeira italiana, alemã e americana. Isto é, essas vozes estrangeiras ressoam como estudiosos que ampliam a compreensão moderna da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da modulação dos efeitos da nulidade.

A jurisprudência pretoriana dos nossos tribunais, em especial do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas, é convocada não como protagonista, mas como testemunha para relacionar-se com o tema fulcral da presente tese, e o interesse desta pesquisa não é colacionar decisões, e sim decifrar as justificativas que as fundamentam.

Dito de outro modo, o problema da pesquisa cristaliza-se, então, na pergunta: de que modo as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021 transformaram o regime jurídico da responsabilidade civil do Estado e o dever de indenizar nas contratações administrativas, à luz da boa-fé objetiva e da segurança jurídica.

Porquanto, parte-se da hipótese de que, embora as novas leis tragam modernização e promessas de racionalidade, nelas persistem contradições normativas e lacunas interpretativas que impedem o florescimento de uma teoria coerente da responsabilidade administrativa.

Dessa forma, ainda temos posições doutrinárias e jurisprudenciais defensoras do formalismo punitivo, sendo um claro vestígio de um Estado que prefere punir o erro a compreender suas consequências, e essa mentalidade é incompatível com o modelo cooperativo e consequencialista que se exige hoje, no qual temos um ente estatal que decide com equilíbrio e pondera seus atos pelos resultados que espera obter.

Assim, o objetivo geral da pesquisa é examinar criticamente essa evolução da responsabilidade civil do Estado, confrontando o dever de indenizar do contratado de boa-fé com os regimes inaugurados pela nova Lei de Licitações e pela Lei das Estatais, sem desprezar outras normas existentes no ordenamento jurídico que usaremos de forma suplementar.

Nesse ponto, esclarece-se que a Lei das Estatais é utilizada para demonstrar que tal legislação foi o marco inicial na mudança formalística até então adotada pelo legislador.

Portanto, entre os objetivos específicos, destacam-se: reconstruir o percurso histórico-normativo das licitações e dos contratos administrativos no Brasil, examinando as inovações doutrinárias e principiológicas introduzidas pelas novas leis; analisar a aplicação dos princípios da boa-fé objetiva, da proporcionalidade e da vedação ao enriquecimento sem causa; e, assim, confrontar a doutrina brasileira com as experiências estrangeiras correlatas, avaliando, ainda, a coerência das interpretações administrativas e judiciais sob o prisma da segurança jurídica e, por último, propondo fundamentos teóricos e diretrizes legislativas para o aperfeiçoamento do regime indenizatório.

Em seguida, metodologicamente, a pesquisa combina o método dedutivo-dialético com o objetivo de esmiuçar conceitos e categorias jurídicas estruturantes, e o comparativo, empregado para aproximar as experiências brasileira, italiana, alemã e norte-americana. A abordagem é qualitativa e analítico-crítica, baseada em fontes bibliográficas, normativas e documentais, com a jurisprudência servindo de pano de fundo confirmatório.

Em continuidade, do ponto de vista científico, o tema habita um território ainda pouco explorado, que é o ponto de intersecção entre a Lei das Estatais e a Nova Lei de Licitações, sob a lente da responsabilidade civil e da boa-fé.

Em geral, a doutrina ainda caminha de forma paralela, ora analisando um diploma, ora outro, sem um modelo teórico unificado que harmonize segurança jurídica e eficiência administrativa, e esta pesquisa pretende cos-

turar essas margens, contribuindo para um Direito Administrativo consequencialista e previsível.

A estrutura da pesquisa segue essa lógica, tendo como início a formação histórica do regime licitatório e seus fundamentos principiológicos; o aprofundamento da teoria da responsabilidade civil e dos efeitos da nulidade, sob influxo das doutrinas italiana e alemã; a análise da Lei nº 13.303/2016, enfocando governança, *compliance* e flexibilização procedimental; em contrapartida, examina-se a Lei nº 14.133/2021 e suas repercussões no dever de indenizar; a comparação dos dois regimes e a atuação dos órgãos de controle, em diálogo com a doutrina contemporânea; e, por fim, propõem-se diretrizes interpretativas e legislativas para o fortalecimento da segurança jurídica e da responsabilidade estatal.

Em suma, esta pesquisa sustenta que o avanço legislativo das Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021 só cumprirá sua finalidade quando a Administração Pública incorporar, definitivamente, os princípios da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da modulação consequencialista dos efeitos da nulidade.

Por fim, a superação da cultura formalista exige reformas e um pacto de confiança entre Estado e sociedade, fundado em governança e justiça contratual. Diante do exposto, mais do que um estudo sobre licitações, este trabalho é uma meditação sobre o papel do Estado contemporâneo, pautado na fidelidade à boa-fé e à segurança jurídica como norteadores de sua legitimidade.

EVOLUÇÃO NORMATIVA E FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS NO BRASIL

O Regime Jurídico-Administrativo e a Supremacia do Interesse Público

O regime jurídico e administrativo delineia o conjunto de normas, princípios e institutos que estruturam a atuação da Administração Pública, distinguindo-a da esfera privada e conferindo-lhe prerrogativas e deveres próprios. Como observa Bandeira de Mello[1], o direito administrativo é o ramo do direito público que se ocupa da regulação do exercício da função administrativa. Trata-se de um sistema especial, em que a Administração não age sob o manto da autonomia privada, e sim vinculada à lei e orientada por finalidades públicas.

A aquisição de bens ou serviços pela Administração Pública deve ser precedida, como regra, de procedimento licitatório, no qual será escolhida a proposta mais vantajosa, conforme determina o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal[2]:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições ados os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse contexto, o princípio da supremacia do interesse público emerge como núcleo vital do regime administrativo e, para Meirelles[3], a Administração Pública se orienta por finalidades de interesse público, não podendo

1 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 45. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

atuar para satisfação de interesses particulares, devendo sempre manter-se vinculada aos fins legalmente estabelecidos que justificam a sua atuação. Contudo, a prevalência do interesse coletivo não se traduz em autorização para arbitrariedades, e a moderna doutrina reconhece que essa supremacia deve coexistir com as garantias constitucionais, com os direitos fundamentais do administrado, e o princípio em questão não possui caráter absoluto, admitindo modulações interpretativas à luz das garantias constitucionais, especialmente para evitar que o particular seja arbitrariamente prejudicado em benefício da atuação administrativa.

Dessa maneira, e consequentemente, a indisponibilidade do interesse público, correlata à supremacia, impede que o administrador disponha de bens ou interesses públicos como se fossem privados. A Administração, nessa ótica, não atua por vontade, mas por dever, exercendo um verdadeiro poder-dever de realizar o bem comum[4].

Assim, conforme Vieira[5], quando se trata de licitações e contratos, esse regime assume contornos concretos, e cada ato administrativo deve refletir a finalidade pública, a transparência, a competitividade e a isonomia. Portanto, as normas que disciplinam as contratações públicas constituem a materialização prática do princípio da supremacia do interesse público, funcionando como o elo normativo entre a tutela da coletividade e a proteção dos particulares que contratam com o Estado.

Com base nesse quadro, percebe-se que o regime jurídico-administrativo e o princípio da supremacia do interesse público, afirma Osório[6], não são apenas fundamentos abstratos; na verdade, eles são o instituto pelo qual se pode compreender a evolução legislativa das licitações e dos contratos administrativos e, sobretudo, a forma como o Estado responde por vícios e falhas em suas próprias contratações.

---

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

5 VIEIRA, Danilo Miranda. O fomento estatal por meio das licitações e contratações públicas: a instituição de margens de preferência nas compras governamentais à luz dos princípios da legalidade e isonomia. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. p. 26-28.

6 OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 220, p. 69-107, abr./jun. 2000. p. 84-87.

Breve Histórico da Legislação sobre Licitações e Contratos Administrativos

A trajetória legislativa das licitações e dos contratos administrativos no País acompanha as transformações políticas, econômicas e institucionais do Estado e, por conseguinte, no início, as contratações públicas eram fragmentadas, sem sistematização e voltadas unicamente à prevenção de fraudes e irregularidades formais; sendo assim, faltava-lhes um espírito de gestão e planejamento administrativo.

Inobstante a isso, a promulgação da Lei nº 8.666/1993[7] marcou o primeiro grande salto rumo à uniformização normativa, e o diploma consolidou as modalidades de licitação, tais como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, e, ainda, regulamentou hipóteses de dispensa e inexigibilidade e definiu as etapas procedimentais para habilitação, julgamento e execução dos contratos administrativos.

Entretanto, à medida que a Administração Pública evoluiu, o modelo da Lei nº 8.666/1993 começou a revelar suas limitações, e o excesso de formalismo (expressão que adotamos como correta), com o foco exacerbado no controle ex post, gerava ineficiência e paralisava a ação administrativa. Além disso, a rigidez procedimental, que antes servira de antídoto contra a corrupção, passou a ser vista como obstáculo à boa governança e, como sintetiza Justen Filho[8], o regime da Lei nº 8.666/1993 concentrou-se em controle ex post e excessivamente formal, no qual o planejamento ficou em segundo plano.

Com o amadurecimento institucional, novas normas buscaram corrigir esse descompasso, e a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)[9] trouxe inovações de governança, *compliance* e gestão de riscos, adaptando o regime das empresas públicas e sociedades de economia mista às práticas modernas de mercado sem afastá-las do direito público.

---

7 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 916.

9 BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos[10], consolidou a nova sistemática, substituindo diplomas anteriores e introduzindo ferramentas como o plano anual de contratações, a matriz de riscos e o uso preferencial de meios eletrônicos. A nova lei também trouxe, de modo inovador, mecanismos de modulação dos efeitos da nulidade, aproximando-se de uma visão consequencialista da atuação administrativa.

Nesse sentido, observamos que o modelo tradicional de licitações e contratos administrativos mostrou-se insuficiente para enfrentar as exigências contemporâneas de gestão de riscos, governança e mecanismos de integridade (*compliance*), elementos que passaram a ocupar posição central na conformação e no controle das contratações públicas modernas[11].

A evolução normativa revela uma transição gradual do modelo burocrático, centrado na formalidade e na punição, para um paradigma de governança, eficiência e segurança jurídica, e essa passagem marca o pano de fundo essencial para compreender os novos contornos da responsabilidade civil e do dever de indenizar no regime das contratações públicas. Nesse diapasão, de acordo com Quirino[12], as licitações constituem instrumento essencial para assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia e para selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Os princípios transcritos no artigo 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos têm início com a cópia literal dos princípios constitucionais previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal[13], sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais preceitos constitucionais, que adensam os valores básicos da Administração Pública brasileira, não precisariam ter sido expressamente trazidos no ordenamento infraconstitucional pátrio para gozar de imperatividade perante as licitações e as contratações públicas. É que, considerando a força normativa da Constituição Federal[14], tais valores impõem-se automaticamente a todos os âmbitos

10 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

11 SUNDFELD, Carlos Ari. Compliance: uma reflexão sobre os sistemas de controle nos setores privado e público. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, ano 11, n. 28, p. 18–29, 2016.

12 QUIRINO, Diego Dario Almeida. Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova Lei de Licitações e Contratos. 2023. 82 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, PB, 2023. p. 13-15.

13 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

14 Segundo Luís Roberto Barroso, "Uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição à norma constitucional do status de norma jurídica. Superou-se, assim, o modelo que vigorou na Europa até meados do século passado, no qual a Constituição era vista como um documento

regidos pelo Direito Administrativo, incluindo as licitações e demais formas de contratações públicas.

Considerações a Antiga Lei Licitatória e suas Principais Características

A Lei nº 8.666/1993, conforme Meirelles[15], constitui marco incontornável da narrativa das contratações públicas brasileiras, e foi ela que estabeleceu, de modo sistemático, o dever de licitar, a vinculação ao instrumento convocatório, as modalidades licitatórias e as hipóteses de contratação direta; e, por sua estrutura minuciosa, a lei conferiu segurança jurídica e padronização a procedimentos antes dispersos, consolidando o controle estatal sobre os gastos públicos.

Além disso, atribuiu à Administração prerrogativas típicas, tais como a alteração e a rescisão unilaterais dos contratos e a aplicação de sanções, afirmando a natureza pública dessas relações. Bandeira de Mello[16], o particular contratado de boa-fé, alcançado pela anulação da licitação ou do contrato por vício imputável ao Estado, possui direito à indenização sempre que demonstrado o dano e o nexo de causalidade.

Contudo, a experiência mostrou que a centralização no procedimento licitatório, em detrimento do planejamento e da gestão contratual, gerou pouca efetividade, sendo que, sob esse regime legal, persistiam dúvidas quanto à extensão da responsabilidade do Estado e ao dever de indenizar o contratado de boa-fé.

Como observa Carvalho Filho[17], o modelo licitatório clássico, ainda que essencial para o controle da legalidade, mostrou-se insuficiente para assegurar a eficiência e a efetividade das contratações públicas, exigindo do legislador novas respostas normativas. Essa afirmação, embora doutrinariamente aceita, nem sempre encontrava respaldo em sua execução, e a aplicação da norma dependia de interpretações díspares e de uma jurisprudência em

essencial mente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos. A concretização de suas propostas ficava invariavelmente condicionada à liberdade de conformação do legislador ou à discricionariedade do administrador. Ao Judiciário não se reconhecia qualquer papel relevante na realização do conteúdo da Constituição". In: BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 298.

15 MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017

16 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 101.

17 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 149.

construção, o que alimentava a insegurança jurídica; sendo assim, à medida que as demandas por eficiência cresciam, tornava-se evidente a necessidade de superação do modelo tradicional.

Assim, embora a antiga lei tenha representado um marco de estabilidade normativa e transparência administrativa, sua estrutura revelou, com o tempo, um viés excessivamente formalista, sendo que a rigidez procedimental que, no início, funcionou como antídoto contra o patrimonialismo e a corrupção converteu-se, nas décadas seguintes, em obstáculo à efetividade da ação estatal.

Também se verifica que o sistema passou a confundir controle e legalidade com inércia, instaurando uma cultura da não decisão. Em vez de servir como instrumento de racionalidade administrativa, a licitação tornou-se, muitas vezes, um ritual defensivo, mais preocupado em evitar falhas formais do que em alcançar resultados públicos concretos, objetivando a boa prestação do serviço do Estado perante a sociedade, explica Hachen[18].

Como já citado acima, enfatiza-se novamente que o regime da Lei nº 8.666/1993 concentrou-se em controle ex post excessivamente formal, no qual o planejamento ficou em segundo plano[19]. Nessa linha, a advertência ilustra o paradoxo vivido pela Administração Pública brasileira, que é o de que o zelo pela forma, quando levado ao extremo, pode trair o próprio princípio da legalidade substancial, aquele que exige não apenas o cumprimento da norma, mas, sobretudo, a realização do interesse público em sua plenitude.

Nesse mesmo sentido, há uma crise funcional no modelo anterior, ao se afirmar que o regime tradicional era incapaz de dar conta da necessidade de gestão de riscos contratuais, de governança e de *compliance*, elementos que se tornaram essenciais em contratos públicos contemporâneos. Esse apontamento evidencia a insuficiência de um direito administrativo centrado apenas na obediência formal, desprovido de instrumentos de planejamento e gestão, explica Ávila[20].

Ainda, a distância entre a teoria e a prática se tornou patente no campo da responsabilidade civil do Estado, e o direito à indenização do particular

---

18 HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59–110, abr./jun. 2011. p. 70-71.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

20 ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular". In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). O direito público em tempos de crise. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 126–127.

de boa-fé, embora reconhecido em sede doutrinária, permaneceu de difícil concretização. Da mesma forma, a demonstração de culpa da Administração, a ausência de instrumentos de controle preventivo e a morosidade judicial transformaram o dever de reparar em incerteza jurídica. E, ainda, quando condenada, a Administração paga suas dívidas por meio do regime de precatórios e, como é sabido, extremamente moroso.

Sem embargo disso, a licitação deve ser encarada não como um fim em si mesma, mas sim como um instrumento de concretização do interesse público, cuja eficácia depende da razoabilidade e da apropriada gestão administrativa, sendo que essa visão resgata o caráter teleológico do instituto, que é licitar, e não apenas escolher o menor preço, garantindo que a contratação pública seja socialmente benéfica, conforme Pedra[21].

Diante desse panorama, torna-se evidente que o modelo adotado, embora necessário em seu tempo, tornou-se insuficiente para lidar com a complexidade da Administração Pública (e privada) contemporânea, e a ênfase na punição, bem como no controle posterior, produziu uma lógica punitiva incompatível com a cultura da governança e da boa-fé objetiva.

Assim, para Figueiredo[22], o Direito Administrativo pátrio começou a demandar uma virada paradigmática, ensejando uma reconstrução teórica que conciliasse segurança jurídica, eficiência e responsabilidade estatal com as novas leis, especialmente a Lei das Estatais e a Nova Lei de Licitações, que surgiram, nesse contexto, não como simples atualizações normativas, contudo como tentativas de superação de uma mentalidade punitiva, substituindo o formalismo pela busca de resultados e integridade pública.

Entretanto, as normas condensaram muitos preceitos já existentes, ficando a maior inovação com a menção ao princípio da segregação[23].

---

21 PEDRA, Anderson Sant'Ana. A habilitação técnico-operacional nas licitações públicas e o princípio da razoabilidade. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, Vitória, v. 7, n. 7, p. 139–164, 1º/2º sem. 2008. p. 146-147.

22 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 42.

23 Para a autora "A lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos, repetindo algumas normas da Lei nº 8.666, de 21-6-1993, e adotando muitas normas da lei do Pregão (Lei nº 10.520, de 17-7-02) e da Lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4-8-11), Inclusive, adota muitas das inovações introduzidas por esta última lei [...]. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 468.

Princípios Aplicáveis às Contratações Públicas Legalidade, Eficiência, Isonomia e Boa-Fé Objetiva

A compreensão legalista das licitações e dos contratos administrativos repousa sobre um conjunto de princípios jurídicos estruturantes, que conferem coerência e racionalidade ao regime administrativo, e esses princípios formam a espinha dorsal do sistema de contratações públicas, sendo o ponto de intersecção entre o dever de obediência ao ordenamento jurídico e a busca pela realização concreta do interesse público, explica Sunfeld[24].

De plano, resta esclarecer que existem outros princípios delineadores do Direito Administrativo que não serão abordados no presente tópico, porém corroboram com o objeto em estudo e serão discutidos no decorrer da tese.

Mais do que regras de conduta, Reale[25] informa que traduzem uma visão ética do Estado, comprometida com a integridade, a previsibilidade e a justiça administrativa, sendo que, dentre eles, destacam-se quatro pilares: legalidade, eficiência, isonomia e boa-fé objetiva. Esses princípios não se sucedem de modo estanque; entretanto, se entrelaçam, formando uma conjuntura normativa em que cada um reforça e condiciona o outro às regras impostas.

Vale dizer que a legalidade é o ponto de partida, sendo o princípio que ancora a atuação estatal, delimitando os contornos do poder público e garantindo que nenhuma ação administrativa se afaste da lei. Contudo, a legalidade que aqui se invoca não se reduz à sua dimensão formal, devendo ser compreendida como expressão de um compromisso com a juridicidade, entendida dessa forma em seu sentido mais amplo, leciona Maximiliano[26].

Como lembra Di Pietro[27], a legalidade administrativa não é apenas obediência formal à lei, mas compromisso com a sua finalidade, que é a realização do interesse público. Em outras palavras, a lei não é um fim em si mesma, contudo, é um instrumento a serviço da justiça administrativa e da confiança dos cidadãos na boa prestação ao jurisdicionado.

24 SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 146.
25 REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 307
26 MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1918. p. 252.
27 Para a autora, "No que diz respeito ao primeiro aspecto, o Estado Democrático de Direito pretende vincular a lei aos ideais de justiça, ou seja, submeter o Estado não apenas à lei em sentido puramente formal, mas ao Direito, abrangendo todos os valores inseridos, expressa ou implicitamente, na Constituição". In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 27.

A partir dessa concepção substancial de legalidade, surge naturalmente o imperativo da eficiência, e, se a lei define o limite, a eficiência define para onde se deve ir. Para Miranda[28], o princípio da eficiência impõe à Administração o dever de agir com planejamento e foco em resultados concretos, traduzindo a passagem do legalismo exacerbado para o Estado gerencial, em que a obediência à norma deve ser acompanhada pela busca de valor público.

A ideia de eficiência alocativa, cara à economia, diferencia-se de uma eficiência considerada estática, na medida em que, partindo do pressuposto de que os recursos podem estar nas mãos de quem faz melhor ou pior uso, busca uma alocação dos recursos de maneira eficiente, de forma que seja dada a eles a melhor destinação possível (ficando eles nas mãos de quem fizer melhor uso)[29]. Assim, o atuar estatal deve ser medido não apenas pela regularidade do procedimento, mas também pela efetividade dos resultados alcançados, e assim há uma consequência que produz efeitos sociais úteis para toda a população.

Por outro lado, conforme Melo Filho[30], se a legalidade garante a legitimidade da atuação estatal e a eficiência assegura sua utilidade social, o princípio da isonomia cumpre a função de preservar a equidade nas relações entre o Estado e os particulares, sendo o que impede que o poder público, ao exercer suas prerrogativas, crie desigualdades indevidas ou favoreça interesses privados ou públicos.

Trata-se de assegurar tratamento isonômico a todos os licitantes, sendo uma condição essencial para garantir a competição nos processos licitatórios, e, desse modo, a isonomia não é apenas uma exigência procedimental, porém um predicado de justiça distributiva que equilibra o jogo de forças entre o público e o privado.

O princípio da isonomia ou da igualdade é, em análise acurada por Bandeira de Mello[31], a própria causa da licitação, e, nesse contexto, o princípio da igualdade é o que garante que a supremacia do interesse público não se transforme em supremacia do Estado sobre o cidadão, mas, sim, em instrumento de confiança social.

---

28 MIRANDA, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

29 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. p. 31.

30 MELLO FILHO, José Celso de. Constituição federal anotada. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 346.

31 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. são Paulo: Malheiros, 1999. p. 37-38.

Ao aprofundar essa ideia, pode-se afirmar que a igualdade formal não basta, e é preciso igualdade de chances legítimas, sob pena de a licitação transformar-se em mera ficção jurídica. Conforme Di Pietro[32], a isonomia projeta-se como condição de legitimidade do próprio contrato administrativo, porque garante que o Estado não apenas cumpra a lei, mas o faça de forma transparente.

Ressalta-se que nenhum desses princípios, quais sejam, legalidade, eficiência e isonomia, alcança plena concretude sem o pilar da boa-fé objetiva, sendo este o ponto de convergência ética entre todos os demais; e, se a legalidade define o dever de agir conforme o direito, a boa-fé define o modo como esse agir deve se realizar, com lealdade e confiança recíproca.

A boa-fé objetiva foi incorporada ao Direito Público como um imperativo de conduta moralmente exigível do Estado e de seus contratados. Negreiros[33] descreve como o princípio que traz às relações jurídicas obrigacionais o valor da ética, da lealdade, da transparência, da confiança e da veracidade.

Nesse sentido, a boa-fé funciona como função integrativa do negócio jurídico e como princípio de coesão normativa, restringindo o exercício arbitrário dos poderes estatais, sendo que essa concepção reflete o amadurecimento do Estado contemporâneo, que deixa de ser apenas o executor da vontade da lei para tornar-se agente de confiança social. A boa-fé objetiva vincula a Administração à coerência de sua própria conduta, impedindo-a de frustrar expectativas legítimas e de agir com abuso de poder em seu favor[34].

Os quatro princípios se articulam de modo sistêmico, em que a legalidade dá o limite, a eficiência confere propósito, a isonomia garante equilíbrio e a boa-fé oferece sentido moral; e, juntos, eles formam a base de um Direito Administrativo consequencialista, no qual o poder público não é apenas o executor de regras, todavia o guardião da confiança e da justiça nas relações contratuais.

Conforme Rocha[35], a trajetória das licitações e dos contratos administrativos no Brasil revela muito mais que uma sucessão de normas; mostra a própria evolução do Estado brasileiro em sua tentativa de equilibrar poder e responsabilidade.

---

32 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 296.
33 NEGREIROS, Teresa. Teoria do Contrato: novos paradigmas. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.116.
34 MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la. Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas. Revista de Administración Pública, Madrid, n. 100-102, p. 847-880, ene./dic. 1983. p. 852-853.
35 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O princípio da juridicidade da Administração Pública. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 69-143

Dessa maneira, o percurso iniciado com a busca por controle e moralização da Administração Pública culmina, hoje, em um desafio mais sofisticado, que é o de assegurar governança, eficiência e justiça administrativa em um contexto de crescente complexidade administrativa e de demandas por serviços.

De acordo com Ferraz e Figueiredo[36], o regime jurídico-administrativo demonstra que a supremacia do interesse público, embora fundante, não pode operar como um dogma isolado, e ela precisa ser reinterpretada à luz dos direitos fundamentais, da boa-fé objetiva e da segurança jurídica. O Estado contemporâneo já não é o ente hierárquico e distante de outrora, sendo um agente relacional, que atua em diálogo com o mercado, com a sociedade e com seus próprios compromissos éticos.

A análise histórica das Leis nº 8.666/1993, nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021 revelou a passagem de um modelo burocrático e defensivo, guiado pela desconfiança, para um modelo gerencial, orientado por resultados, transparência e planejamento. Ainda assim, o desafio permanece em transformar a mudança legislativa em cultura administrativa. Nesse contexto, os princípios da legalidade, eficiência, isonomia e boa-fé objetiva despontam como eixos estruturantes de um novo paradigma.

Em suma, a transição de um modelo centrado na legalidade defensiva para um paradigma de governança administrativa representa uma modificação que é mais do que técnica, sendo social e sistêmica. Bem como, o *compliance* é uma dimensão de indagação que transcende a mera conformidade da atuação empresarial com as regras jurídicas do Estado de Direito, sendo perquirida a adequação da atuação empresarial, e não apenas de sua fala, com uma cultura de integridade, patamar associado a uma dimensão ética e que exige transparência, responsabilidade e previsibilidade nas decisões, substituindo o controle exercido a posteriori pela gestão responsável[37].

Nessa nova realidade, o Estado deixa de ser mero executor de normas e torna-se curador da confiança pública, e a contratação administrativa deixa de ser um contrato imprevisível e passa a ser um pacto de integridade, conforme Bedendi[38].

---

36 FERRAZ, Sérgio; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Dispensa e inexigibilidade de licitação. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 24.

37 NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova lei de licitação: diretriz e potencial de modernização pelo Estado. Revista de Direito Brasileira, Florianópolis, v. 31, n. 12, p. 271-283, jan./abr. 2022.

38 BEDENDI, Luis Felipe Ferrari. Ainda existe o conceito de mérito do ato administrativo como limite ao controle jurisdicional dos atos praticados pela Administração? In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito

Previsão Legal da Indenização no Direito Administrativo a Luz da Lei nº 14.133/2021

A presente pesquisa tem como escopo analisar a responsabilidade da Administração Pública direta e das empresas estatais nos casos de nulidade contratual, visando à possibilidade de pagamento de indenização, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 13.303/2016.

Assim, todo o objeto de estudo foi pesquisado e elaborado sob as premissas licitatórias e seus permissivos legais aplicáveis na égide da Lei nº 14.133/2021. Diante disso, não se pode deixar de tecer comentários sobre o que dispõe o texto legal acerca do objeto central da pesquisa, sendo que a nova lei de licitações repete alguns dos princípios basilares do Direito Administrativo e consagra outros no texto legal[39], conforme o artigo 5º:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Os princípios esculpidos acima trazem correspondência com o abordado na celeuma da presente tese, em especial os princípios da legalidade, moralidade, segurança jurídica e probidade administrativa, que deverão ser abordados e contemplados direta ou indiretamente em tópicos ulteriores, demonstrando que, com a mudança da norma, a possibilidade jurídica ganhou grande relevância no texto legal.

Importante ressaltar que o novo diploma licitatório também consagra que os contratos administrativos deverão ser entabulados por escrito. Veja-se os artigos 89 e 91[40]:

> Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

---

administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. p. 278–302.

39 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

40 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

> § 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.
>
> § 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.
>
> Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Por outro turno, a nova lei estabelece exceções à necessidade de entabulação do termo escrito de contrato e prevê a possibilidade de se firmarem, por meio de outras formas, os pactos com a Administração Pública. Veja-se que há necessidade de o termo pactuado também ser escrito.

Nesse mesmo diapasão, o legislador determina que os contratos verbais são taxativamente nulos e sem efeito, consagrando a necessidade da formalidade escrita nos contratos. Veja-se o artigo 95 da Lei nº 14.133/2021[41]:

> Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
>
> I – dispensa de licitação em razão de valor;
>
> II – compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.
>
> § 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.
>
> § 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

Imperioso destacar que o termo indenização aparece na nova legislação, no artigo 129 e seguintes, trazendo expressa possibilidade de pagamento de indenização ao particular, evitando-se prejuízo decorrente de decisões administrativas sem a devida motivação ou, ainda, permitindo o pagamento

41 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

de indenização em virtude de desequilíbrio econômico-financeiro. Vejam-se os artigos[42] mencionados:

> Art. 129. Nas alterações contratuais para supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e os colocado no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente reajustados, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados.
>
> [...]
>
> Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório. Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei.

Nesse mesmo prisma, o legislador prevê, no caso de rescisão contratual por culpa exclusiva da Administração, o pagamento dos prejuízos comprovados e também o pagamento do custo da desmobilização[43].

> Art. 138. A extinção do contrato poderá ser
>
> [...]
>
> § 2º Quando a extinção decorrer de culpa exclusiva da Administração, o contratado será ressarcido pelos prejuízos regularmente comprovados que houver sofrido e terá direito a:
>
> I – devolução da garantia;
>
> II – pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção;
>
> III – pagamento do custo da desmobilização.

Logo, percebe-se que houve uma mudança conceitual na elaboração da norma, sendo que, quando da elaboração da Lei nº 8.666/1993 e da nova Lei Licitatória nº 14.133/2021, o primeiro legislador adotou como regra a rescisão contratual em prejuízo do saneamento do vício advindo da licitação ou do contrato, e já no novo texto legal expressamente se permite a convalidação do vício quando tal ato seja mais conveniente e amenize eventual prejuízo que poderia sofrer a Administração com a interrupção ou o rompimento contratual.

---

42 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

43 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

Assim, verifica-se a possibilidade do saneamento de eventual vício licitatório por meio da pactuação de termo de indenização, inclusive por perdas e danos. Conforme a redação do artigo 147[44]:

> 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 sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:
>
> I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
>
> II – riscos sociais, ambientais e à segurança da população local de- correntes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
>
> III – motivação social e ambiental do contrato;
>
> IV – custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
>
> V – despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
>
> VI – despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
>
> VII – medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
>
> VIII – custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
>
> IX – fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
>
> X – custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
>
> XI – custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.
>
> Parágrafo único. 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.

Tem-se assim, segundo o teor do artigo 148 que:

> Art. 148. A declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido, na forma do art. 147 desta Lei, e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos.

44 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

> § 1º Caso não seja possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis.
>
> § 2º Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez.

Segundo o entendimento proposto pelo legislador, a Administração dispõe de mecanismos para convalidar ou validar atos jurídicos que, em tese, estariam eivados de nulidade, em prol do interesse público, visando à continuidade do ato administrativo.

Nesta perspectiva, a nova Lei Licitatória, em seu artigo 149, traz sentido e redação parecidos com o que dispunha o artigo 59[45], parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Veja-se:

> Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.
>
> Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Partindo desse pressuposto, tem-se, então, que a nova lei incorporou em seu texto a interpretação que já era embasada pela doutrina e pela jurisprudência, que se posicionavam positivamente sobre a possibilidade do pagamento de indenização pela Administração ao particular.

Não obstante, há clara imposição de formalidades no texto normativo, inclusive com a inclusão da expressa necessidade de indicação dos créditos orçamentários, repetindo, assim, o já disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal[46]:

> Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for

45 BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.
46 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

> realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Diante dessas ponderações, é possível notar que diversos dispositivos do novo diploma legal da Lei nº 14.133/2021 vão de encontro às interpretações jurisprudenciais, doutrinárias e demais legislações analisadas na presente tese; porém, ressalta-se que é possível verificar, desde logo, mecanismos aptos a assegurar as formalidades legais para a entabulação de avença com a Administração Pública, inclusive trazendo expressamente a possibilidade de pagamento de indenização em casos como o de rescisão contratual, além das perdas e danos sofridos pelo particular.

Inobstante isso, é importante destacar que o ente estatal está vinculado às suas compras ou à contratação de serviços pelo procedimento licitatório. Essa é a lição da doutrina de Bandeira de Mello[47]:

> [...] ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

A obrigatoriedade da realização de licitação vem ao encontro de outro princípio constitucional, que é o da legalidade, pelo qual se compreende que a Administração somente deve fazer ou deixar de fazer o que a lei permite, ao contrário do que ocorre com o particular, que pode fazer qualquer ato desde que não haja norma impeditiva.

O procedimento licitatório, segundo as lições de Bandeira de Melo[48]:

> [...] é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

O pagamento de indenização via procedimento administrativo decorre da falta de procedimento licitatório ou quando há procedimento licitatório e este foi declarado nulo em decorrência de alguma ilegalidade. Assim leciona Justen Filho[49]:

---

47 MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros. 2019. p. 537.

48 MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 537.

49 FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: dos Tribunais. 2016. p. 408.

> [...] por outro lado, a Lei de Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993) determina, no art. 59: A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. Mas o parágrafo único estabelece: A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.' A doutrina vem se manifestando no sentido da necessidade de respeitar os efeitos gerados por atos inválidos sobre a esfera de terceiros de boa-fé.

Ainda nesse prisma, o autor[50] acrescenta:

> [...] esses são os princípios gerais que disciplinam o relacionamento entre a Administração e o particular. Mas existe solução específica no Direito brasileiro para o caso de contratações defeituosas. O legislador brasileiro efetivou opção clara pelas soluções compatíveis com um Estado democrático de Direito. Além de todas as determinações atinentes à responsabilização civil do Estado, consagrou-se a disciplina específica do parágrafo único, do art. 59, para a contratação administrativa inválida. Daí se segue que a invalidação, por nulidade absoluta, de qualquer ajuste de vontades entre administração e particular gerará efeitos retroativos, mas isso não significará o puro e simples desfazimento de atos. Será imperioso produzir a compensação patrimonial para o particular, sendo-lhe garantido o direito de haver tudo aquilo que pelo ajuste lhe fora assegurado e, ainda mais, a indenização por todos os prejuízos que houver sofrido.

Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho[51] assegura:

> O efeito da declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente (art. 59, do Estatuto). Cuida-se de regra consonante com o princípio de direito público segundo o qual a invalidação produz efeitos ex tunc. Não obstante, nos termos do art. 59, parágrafo único, do Estatuto, a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado, pelo que este houver executado até a data em que for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União[52] decidiu:

> Embora o Acórdão embargado tenha determinado a anulação da licitação e do contrato decorrente, permanece a obrigação da Administração em indenizar a empresa contratada pelos serviços executados até a

50 FILHO, Marçal Justen. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1242.

51 FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 225.

52 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.240/2006 – Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, DF, 2006.

> sustação do contrato, consoante o disposto no parágrafo único, do art. 59, da Lei 8.666/1993.

A jurisprudência do STJ[53] corrobora esse entendimento:

> [...] verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a nulidade do contrato administrativo não obsta o dever da Administração Pública de indenizar o contratado pelos serviços prestados, sob pena de enriquecimento ilícito.

Inobstante, o artigo 149 deve ser interpretado conjuntamente com os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[54]. É cabível admitir a preservação de contrato administrativo defeituoso, adotando-se medidas de compensação para eliminar benefícios ou vantagens injustas.

Portanto, verificamos que há duas possibilidades, sendo a primeira a aquisição de serviços e produtos sem procedimento licitatório, e a segunda a nulidade da licitação; estas geram direito ao particular de receber valores do ente estatal, desde que preenchidos os demais requisitos que passaremos a abordar.

53 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.707.944/SC. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Julgado em: 16 nov. 2017. Diário da Justiça Eletrônico: 23 nov. 2017.

54 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS EFEITOS DA NULIDADE CONTRATUAL

Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Civil do Estado e a Responsabilidade Objetiva

A responsabilidade civil do Estado exprime a submissão da Administração ao Direito e funciona como técnica de distribuição dos encargos públicos, arcando, por exemplo, com os danos individualmente suportados por particulares, decorrentes do funcionamento da máquina estatal (regular ou irregular), e, assim sendo, devem ser socializados por meio de indenização.

No Brasil, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal[55] adotou a responsabilidade objetiva (teoria do risco administrativo), de sorte que bastam dano e nexo causal entre a atuação do agente público (ou do concessionário/permissionário) e o prejuízo, admitidas excludentes como força maior, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro[56]. A doutrina clássica[57] e contemporânea[58] convergem quanto ao fundamento de justiça distributiva, e não se pode impor a um cidadão o ônus singular de um sacrifício produzido em benefício da coletividade[59].

> Deve-se reconhecer que a responsabilidade civil do Estado não adquire contornos especiais para o campo das licitações. Aplicam-se os princípios e regras consagrados no Direito Administrativo. A indenização dependerá da existência de dano cuja concretização seja causalmente derivada da ação do Estado. A relação de causalidade entre o ato estatal viciado e o dano sofrido pelo particular deve ter nexo. Se o dano derivou exclusivamente da conduta do particular, a Administração Pública não será por ele responsabilizada. Não se exclui a responsabilidade civil da administração, porém, quando seus agentes descumprem seus deveres de diligência e fiscalização do procedimento. Quando o vício

55 Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

56 Ao contrário do direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato ilícito (contrário a lei), no direito administrativo ela pode decorrer de atos ou comportamentos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade" In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense 2021.

57 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

58 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 45. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

59 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1149.

> for produto da conduta ilícita de um licitante, não reprimida adequadamente, haverá responsabilidade civil para a Administração mesmo quando se possa cogitar de direito de regresso contra o agente direto da ilicitude. As perdas e danos indenizáveis são aqueles relacionados causalmente de modo direto com o ato viciado. Se a administração verificar defeito no prazo de publicação do ato convocatório, deverá indenizar as despesas que os interessados efetivaram para comparecer na data prevista. Se o vício for reconhecido e proclamado na fase final da licitação, todas as despesas anteriores dos licitantes terão de ser reembolsadas. Não se admite que a Administração reconheça o vício, invalide o procedimento e imponha aos particulares arcarem com todas as despesas e investimentos que efetivaram para participar dos atos até então verificados. São indenizáveis os danos emergentes e os lucros cessantes. Quanto a isso, aplicam-se os princípios já desenvolvidos no direito privado. Exige-se a indenização ampla e completa, o que não significa, evidentemente, provocar enriquecimento ao interessado.

Inicialmente, a história da responsabilidade civil do Estado é, em última instância, a história da própria humanização do poder, e, durante séculos, vigorou o dogma da irresponsabilidade estatal, resquício da concepção absolutista que conferia ao soberano um manto de infalibilidade quase divina. Assim nasceu a antiga máxima inglesa: O Rei Não Erra (The King can do no wrong)[60], que resumia a lógica do poder imune, sendo que o Estado podia agir, mas o cidadão comum não poderia responder.

Assim, com o passar do tempo, essa ficção começou a ruir sob o peso das transformações políticas e sociais, e o ente estatal, que antes se via como pessoa transcendente, começou a ser encarado como organismo social, feito de instituições humanas e, portanto, falíveis. Nesse contexto, o célebre caso Blanco foi decidido pelo Conseil d'État francês em 1873, inaugurando um movimento de modernidade jurídica, no qual a responsabilidade que pode incumbir ao Estado por danos causados a particulares por pessoas a seu serviço não pode ser regida pelos princípios estabelecidos no Código Civil, mas por regras especiais que variam segundo as necessidades do serviço público[61].

Com essa decisão, o Direito Administrativo ganhou autonomia e houve o início da consolidação da responsabilidade civil do Estado no Direito Administrativo europeu, que reconheceu a existência de um regime jurídico próprio para os danos decorrentes da atuação administrativa, afastando a aplicação automática do direito civil comum.

---

60 BLACKSTONE, William. Commentaries on the Laws of England. Oxford: Clarendon Press, 1876.
61 FRANÇA. Conseil d'État. Arrêt Blanco, 8 févr. 1873. Recueil Lebon, 1873, p. 84. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007605886/. Acesso em: 11 dez. 2025.

Como também observou Hauriou[62], a irresponsabilidade do Estado é uma ficção incompatível com o Estado de Direito e a irresponsabilidade é a sombra do despotismo. A construção do Direito Administrativo como ramo autônomo encontra no autor um de seus principais fundamentos teóricos, especialmente ao conceber a Administração como instituição dotada de finalidades próprias, sujeita a um regime jurídico distinto do direito comum. A partir desse momento, o poder público passou a ser chamado não apenas a governar, mas a responder pelos seus atos e, nessa mudança de verbo, reside toda a evolução da teoria[63]. Nesse mesmo sentido:

> A responsabilidade, que pode recair sobre o Estado, pelos danos causados a particulares pelo fato de as pessoas que ele emprega no serviço público, não pode ser regida pelos princípios estabelecidos no Código Civil. [...] ela tem suas regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a necessidade de conciliar os direitos do Estado com os direitos.

No Brasil, o início dessa virada se fez sentir mais tardiamente, acompanhando o amadurecimento do Estado republicano e o processo de constitucionalização do Direito Público. O primeiro momento de imputação do dever de responsabilização estatal foi na Constituição de 1946 e, na de 1988, no art. 37, § 6º, a consagrou como princípio. Bandeira de Mello[64] sintetiza que a responsabilidade civil do Estado decorre logicamente da própria supremacia do interesse público, pois o exercício de poderes em nome da coletividade impõe ao ente estatal o dever de reparar os danos injustamente causados aos administrados.

A responsabilidade civil da Administração Pública, assim como no Direito Privado, está prevista na legislação, conforme preconiza o Código Civil.

> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.
>
> Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes

---

62 HAURIOU, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1923. p.45.

63 FRANÇA. Tribunal des conflits. Arrêt Blanco, 8 févr. 1873, n. 00012. Recueil Lebon, 1873. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 12 nov. 2025.

64 Para o autor "se a administração houver causado danos aos administrados em decorrência de atos ilícitos ou mesmo em certos casos de atos lícitos, irrompe para ela o dever de indenizar o lesado". In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 988.

A responsabilidade civil surge de um dever intrínseco da convivência humana, de que aquele que, por ação ou omissão, causa prejuízo a outrem deve tornar indene o prejudicado, conforme leciona Tartuce[65]:

> Assim sendo, a conduta humana pode ser causada por uma ação (conduta positiva) ou omissão (conduta negativa) voluntária ou por negligência, imprudência ou imperícia, modelos jurídicos que caracterizam o dolo e a culpa, respectivamente. Pela presença do elemento volitivo, trata-se de um fato jurígeno. Percebe-se que a regra é a ação ou conduta positiva; já para a configuração da omissão é necessário que exista o dever jurídico de praticar determinado ato, bem como a prova de que a conduta não foi praticada. Em reforço, para a omissão é necessária ainda a demonstração de que, caso a conduta fosse praticada, o dano poderia ter sido evitado.

Assim, a transição da irresponsabilidade à responsabilidade objetiva não foi apenas uma conquista jurídica, mas um gesto ético do ente estatal, que deixou de se esconder atrás da legalidade formal e assumiu, perante o cidadão, o dever de responder pelos efeitos de sua própria ação, e assim foi a passagem emblemática do poder absoluto para o poder responsável e o nascimento de um Estado com mais responsabilidade, afirmam Gandini e Salomão[66].

A responsabilidade civil, diferentemente da administrativa, depende de apreciação judicial para apuração, tanto da responsabilidade quanto do quantum indenizatório. Nesse sentido, Marçal Filho[67]:

> Um efeito fundamental da afirmação do Estado de Direito foi a generalização do regime jurídico da ilicitude e da responsabilização civil. As pessoas estatais passaram a responder civilmente pelos efeitos danosos derivados de sua atuação. Mais ainda, impôs-se a objetivação da responsabilidade civil estatal, dispensando-se a presença dos requisitos de culpa classicamente exigidos nas relações entre sujeitos privados. Em um Estado absolutista, o Estado é irresponsável, na medida em que não se sujeita a sanções jurídicas, como também porque os atos lesivos que pratica não geram dever de indenizar o lesado (porque há uma imposição de que "o Rei nunca erra"). Ao contrário, num Estado Democrático de Direito, é inadmissível a prática de atos lesivos por parte do aparato estatal. Toda a ordenação jurídica dirige-se a prevenir a consumação de ilicitudes pelos entes estatais. No entanto, há uma garantia fundamental, que é inerente ao sistema democrático. Sem-

65 TARTUCE, Flávio. Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil. v. 2. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 432.

66 GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 232, p. 199–230, abr./jun. 2003. p. 200-202.

67 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1238.

> pre que o Estado atuar mal e produzir danos a outrem, deverá repor a situação no estado anterior. Se tal não for possível, incumbirá-o de indenizar perdas e danos, sendo vedado transferir para os particulares os efeitos danosos das condutas reprováveis do próprio Estado. O princípio da obrigatoriedade das leis e da presunção de legitimidade dos atos administrativos relaciona-se, num Estado Democrático de Direito, diretamente a essa concepção. Todo e qualquer sujeito é obrigado a respeitar as leis e os atos administrativos porque a atividade estatal tem de observar todas as exigências e garantias contempladas no Direito. Portanto, sempre que um ato estatal (lei ou ato administrativo) é produzido, presume-se sua plena concordância com a ordem jurídica. Daí se segue que, se o sujeito tem o dever de cumprir as leis e os atos administrativos, é inafastável assegurar-se-lhe uma indenização em face de toda e qualquer atuação estatal ilegítima. A contrapartida das competências e prerrogativas públicas é a responsabilização do Estado por atos indevidos ou defeituosos. Assim, o art. 37, § 6º, da CF/1988 consagra de modo expresso a responsabilização civil objetivada do Estado, o que é reiterado pelo art. 43 do Código Civil. O fundamento basilar para a responsabilização civil do Estado encontra-se na natureza funcional de suas competências. Atribuem-se certos poderes em favor do Estado, aos quais corresponde o dever de realizar o bem comum e satisfazer as necessidades coletivas. Sempre que o Estado fizer mau uso de seus poderes, impondo danos injustos a terceiros, estará configurada uma infração ao direito. O agente estatal tem um dever de diligência exacerbado, na acepção de que a ele incumbe exercitar com o máximo de cautela e com integral perfeição todas as competências recebidas do ordenamento jurídico. Essa concepção pacificou-se a propósito da atividade administrativa do Estado e não há controvérsia possível a propósito de atos administrativos ilegais ou até mesmo de atividade legiferante defeituosa.

A competência para propositura da ação, a priori, é da própria Administração em ação própria proposta por seu corpo jurídico, porém, o Ministério Público, por seu dever funcional, dá garantia dos interesses difusos, consoante o artigo 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985[68], pelo instrumento da Ação Civil Pública.

A competência para a propositura da ação, a priori, é da própria Administração, em ação própria proposta por seu corpo jurídico; porém, o Ministério Público, por seu dever funcional, dá garantia aos interesses difusos, consoante o artigo 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985, pelo instrumento da Ação Civil Pública.

Pertencem intrinsecamente à responsabilidade civil a conduta humana, a culpa genérica, o nexo de causalidade e o dano ou prejuízo. O primeiro

68 BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

elemento, de acordo com Lopes[69], a conduta humana, dispensa maiores comentários, tendo em vista que o dever de indenizar decorre obrigatoriamente de uma conduta humana, que, no dia a dia da Administração, agiu ou deixou de agir (ação ou omissão) com zelo, ocasionando uma situação atípica de pagamento ao particular.

Depois, vem a culpa genérica, que pode ser dividida em dolo e culpa. O dolo trata-se de uma ação ou omissão deliberada e voluntária do agente que, por força dela, gerou um dano à Administração. Para Rodrigues[70], a culpa é definida como uma falta de dever de cuidado. Aqui não há que se falar em culpa objetiva ou responsabilização sem culpa; a culpa, no debate, será sempre subjetiva e deverá ser analisada para condenação do servidor.

Por terceiro, temos a relação de causalidade ou nexo causal, conforme leciona Gonçalves[71]:

> É a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. Vem expressa no verbo causar, utilizado no art.186. Sem ela, não existe a obrigação de indenizar. Se houve o dano, mas sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, inexiste a relação de causalidade e também a obrigação de indenizar. Se, verbi gratia, o motorista está dirigindo corretamente e a vítima, querendo suicidar-se, atira-se sob as rodas do veículo, não se pode afirmar ter ele causado o acidente, pois na verdade foi um mero instrumento da vontade da vítima, esta sim responsável exclusiva pelo evento. As excludentes da ilicitude do ato, como a culpa da vítima e o caso fortuito e a força maior (CC, art. 393), rompem o nexo de causalidade, afastando a responsabilidade do agente.

Assim, para aferir a responsabilidade, ensina Sampaio[72], é necessária a análise do vínculo entre a conduta e o resultado. E mais, se aquela conduta é adequada para causar os danos, aplica-se a teoria da causalidade adequada.

Desse modo se posiciona a jurisprudência[73]:

> Agravo regimental – Agravo de instrumento – Responsabilidade civil – Descarga elétrica – Ausência de corte das árvores – Contato com os fios de alta-tensão – Nexo de causalidade reconhecido – Culpa exclusiva da vítima – Inocorrência. 1. Em nenhum momento a decisão

69 LOPES, Miguel de Serpa. Curso de direito civil. v. 8. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. p. 550-551.

70 RODRIGUES, Silvio. Direito civil. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 304–305.

71 GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil 3: Esquematizado: Responsabilidade civil, Direito de família, Direito das sucessões. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

72 SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. Direito civil: responsabilidade civil. São Paulo: Atlas, 2000. p. 91.

73 Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 682.599/RS. 4ª Turma. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Julgado em: 25 out. 2005. Diário da Justiça, 14 nov. 2005.

> agravada cogitou da falta de prequestionamento dos artigos apontados como violados, ressentindo-se de plausibilidade a alegação nesse sentido. 2. O ato ilícito praticado pela concessionária, consubstanciado na ausência de corte das árvores localizadas junto aos fios de alta-tensão, possui a capacidade em abstrato de causar danos aos consumidores, restando configurado o nexo de causalidade ainda que adotada a teoria da causalidade adequada. 3. O acolhimento da tese de culpa exclusiva da vítima só seria viável em contexto fático diverso do analisado. 4. Agravo regimental desprovido.

A teoria da causalidade adequada, conforme Lima Reing[74], diferentemente da teoria do dano direto, pela qual, havendo violação do direito por parte de terceiro, não se configuraria o vínculo entre a ação e o dano, não havendo dever de indenizar. E, ainda[75]:

> Civil – Seguro – Seguradora – Ação regressiva – Autor do dano – Falta de prova do dolo ou culpa – Irresponsabilidade de terceiros. 1. A ação regressiva que se confere à seguradora no seguro contra danos materiais limita-se à esfera de responsabilidade do autor direto e imediato do evento danoso (motorista), não atingindo terceiros, como o proprietário ou detentor da posse indireta do bem. Precedentes do STJ. 2. Não cabe ação regressiva contra o autor do dano se não demonstrada a culpa ou o dolo deste. 3. Apelos providos. Sentença reformada.

Apesar de essa teoria parecer ser majoritária na doutrina e na jurisprudência, no caso do servidor público que causou um dano à Administração, parece-se mais adequada a utilização da teoria da causalidade adequada, posto que o dano direto ou imediato trabalha com exclusões totais da responsabilidade, analisando a contribuição do terceiro para o evento danoso. Vale a pena trazer novamente a jurisprudência para esclarecimento:

> Ação de reparação de dano – Alegação de ocorrência de nexo causal, ante a enfermidade adquirida e o acidente sofrido – Inadmissibilidade – Mérito – Perícia médica que concluiu que o autor/apelante apresenta osteoartrose e profusão discal lombo sacra, não se verificando nexo causal entre a sequela e o acidente sofrido e que as entidades mórbidas diagnosticadas geraram uma incapacidade parcial e permanente para o desempenho das funções, pelo que recomendou evitar atividades que exijam esforços físicos intensos ou moderados. – Para que haja o pagamento de indenização por responsabilidade civil, deve restar provada a relação de causalidade adequada entre o fato e dano, ou seja, que aquele venha, por si mesmo e pelo curso normal das coisas, a causar

74 LIMA REINIG, Guilherme Henrique. A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão. Revista de Direito Civil Contemporâneo , [S. l.], v. 18, n. 6, p. 215–248, 2020. p. 227-229.

75 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. Apelação Cível nº 20020111004889 APC/DF. Acórdão nº 218093. 4ª Turma Cível. Relator: Des. Cruz Macedo. Julgado em: 18 abr. 2005. Diário da Justiça do DF, 28 jun. 2005, p. 123.

> este. – Não configuração do nexo causal entre o acidente mencionado e a enfermidade – Recurso improvido[76]
>
> Dano moral – Responsabilidade civil – Acidente no trabalho – Funcionário público – Queda do servidor em local de trabalho causando amputação de dedo do pé – Autora que pouco após seu ingresso no serviço público recebeu licença para tratamento de insuficiência vascular periférica – Demonstração de que já era portadora da enfermidade – Ausência de comunicação do acidente ao Departamento de Recursos Humanos ou ao Supervisor de Segurança – Nexo de causalidade entre o acidente e a doença não evidenciado – Aplicação da teoria da causalidade adequada – Inviabilidade de responsabilização da Administração Pública pelo evento danoso – Indenizatória improcedente – Recurso improvido[77].

Portanto, a teoria da causalidade adequada mais se adapta aos deveres da Administração, em especial aos da moralidade e da eficácia da Administração, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Ainda, adequa-se à concausalidade, que pode ser definida como a concorrência de causas para atingir determinado resultado, explicam Rodrigues e Okano[78].

Outro ponto em que o debate fica mitigado, mas deve ser feito, é no tocante às excludentes do nexo de causalidade, a saber: culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, caso fortuito ou força maior, conforme Santos[79].

Entende-se que o dever de diligência do servidor, antes mesmo da elaboração do contrato e de sua fiscalização, é dever funcional, não podendo falar em fato alheio a essa atribuição. Eventual contribuição da vítima ou de terceiros para o evento danoso apenas agrava a responsabilidade do agente, conforme Pereira[80]. Além da responsabilidade civil, poderá incorrer em crime contra a Administração. Quanto ao caso fortuito ou à força maior, sua ocorrência é sempre a posteriori do ato administrativo que se discute, também não havendo relevância prática nessa discussão.

Verificada a conduta humana, Mukai[81] explica que, com a culpa do agente e o nexo de causalidade, deve-se apurar o dano, o prejuízo patrimo-

---

76 TJSP, Apelação Cível nº 174.633-5-2, Campinas, 9ª Câmara de Direito Público; Relator: Antonio Rulli, 11.05.05 VU.

77 TJSP, Apelação Civil nº217.4725/900, Porto Feliz, 9.ª Câmara de Direito Público, Relator: desembargador Antônio Rulli, v.u., Voto nº 14.098.

78 RODRIGUES, Anne Carolline Wilians Vieira; OKANO, Natália Peraro. Responsabilidade ambiental objetiva: uma análise histórica e principiológica das teorias de risco e teorias de causalidade. Revista Reflexão e Crítica do Direito, [S. l.], v. 12, n. 2, 2025. p. 190-192.

79 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexo causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado. Revista Interesse Público, São Paulo: Notadez, v. 12, n. 59, p. 161–182, jan./fev. 2010. p. 168.

80 PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade civil. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 75-76.

81 MUKAI. Toshio. Direito administrativo sistematizado. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 530.

nial sofrido pela Administração, pois não há responsabilidade civil sem dano. Assim, o serviço contratado, na maioria das vezes, foi efetivamente cumprido. Suponhamos que, em um contrato administrativo de locação, o imóvel tenha sido utilizado de fato pela Administração, ocasionando um enriquecimento sem causa para ela. Nesse caso, pouco há de se falar em responsabilidade civil, pois, apesar do pagamento excepcional, o serviço foi realmente prestado.

Contudo, pode ocorrer do serviço não ser prestado ou, mesmo quando prestado, gerar outras obrigações. Por exemplo, se o mesmo contrato de locação para abrigar uma creche for considerado nulo, a Administração terá de locar emergencialmente outro imóvel para alocar as crianças. Nesse caso, está presente o dever de indenizar, haja vista que, pela conduta do servidor, a Administração teve um prejuízo.

Portanto, no caso da responsabilidade civil e da penal, de forma mais acentuada, deve-se aferir o real prejuízo à Administração, o que não ocorre com a responsabilidade administrativa; nesta, a aplicação da penalidade advém da própria conduta, explica [82].

Influência da Doutrina Europeia na Alemanha, Itália e França

A consolidação da responsabilidade civil estatal não pode ser compreendida sem a contribuição da doutrina europeia e, no presente trabalho, abordar-se-ão de forma simplória alguns doutrinadores da Alemanha, Itália e França, contribuindo com três visões diferentes e autônomas, mas complementares entre si, sendo elas, a do rigor técnico, a da ética pública e a da função social da Administração Pública, conforme García de Enterría e Fernández[83].

Inicialmente, na Alemanha, o pensamento jurídico de Mayer[84] inaugurou uma nova compreensão da responsabilidade estatal, segundo a qual a atuação estatal, ao introduzir riscos no mundo jurídico, impõe ao próprio Estado o dever de suportar as consequências danosas, vedando a transferên-

82 MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Crítica ao tratamento constitucional do município como ente da Federação brasileira. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo: Ed. RT, v. 17, n. 68, p. 76–85, jul./set. 2009. p. 76-79.

83 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. 14. ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2008. t. 2, p. 365.

84 MAYER, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht. v. 1. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. p. 415.

cia desses encargos aos particulares. Esse raciocínio, nascido da teoria da imputação objetiva (Risikozurechnung), rompeu com o formalismo civilista e atribuiu à Administração o dever de suportar os efeitos de sua própria atuação, mesmo quando lícita.

Igualmente, décadas depois, Forsthoff[85] levou essa concepção a um plano mais filosófico e, ao desenvolver o conceito de Daseinsvorsorge, que traduz a ideia de garantia da existência digna, afirmou que a Administração moderna não é um privilégio de poder, mas um dever de serviço, e que quem administra para todos deve suportar os encargos dos danos que causa; ainda, sob a ótica do autor, a responsabilidade estatal é o preço ético da função pública.

Já na Itália, a discussão ganhou contornos humanistas, e Alessi[86] defendia que a responsabilidade da Administração é o corolário ético do princípio da legalidade, e negar a responsabilidade é admitir que o Estado pode agir sem alma.

Seguindo essa linha de raciocínio, Giannini[87] deslocou o eixo do Direito Administrativo da obediência obscura à lei para a tutela do cidadão, ao trazer a ideia de que o interesse legítimo é o ponto de contato entre a legalidade e a justiça; quando o Estado o viola, rompe a confiança pública que o sustenta.

Nessa mesma linha, Cassese[88], representante da geração consequencialista, observa que a evolução do Direito Administrativo revela um movimento contínuo de superação do formalismo clássico, com crescente valorização da efetividade, da responsabilidade e da proteção das posições jurídicas dos administrados.

A França, por sua vez, foi o berço histórico da doutrina da culpa administrativa, e Duguit[89] enxergava no serviço público o fundamento da responsabilidade, pois a força do Estado reside na sua submissão ao Direito; a irresponsabilidade é um resquício teológico, não jurídico.

Assim, a tradição europeia construiu, em sua evolução doutrinária, uma corrente em que há um diálogo e um ideal comum de que a legitimidade do poder se mede não pela sua força de agir, mas pela sua capacidade de reparar.

---

85 FORSTHOFF, Ernst. Lehre vom Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck, 1956. p. 267.
86 ALESSI, Renato. La responsabilità della Pubblica Amministrazione. Milano: Giuffrè, 1950. p. 33.
87 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè, 1970. p. 142.
88 CASSESE, Sabino. Il diritto amministrativo: storia e prospettive. Milano: Giuffrè, 2004. p. 211.
89 DUGUIT, Léon. Traité de Droit Constitutionnel. Paris: Fontemoing, 1911, t. III, p. 47.

A constitucionalização da responsabilidade no Brasil

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil incorporou e ampliou esse legado com a introdução do art. 37, § 6º, ao consagrar a responsabilidade objetiva do Estado, não apenas positivou uma norma, mas elevou à categoria constitucional o compromisso ético do poder público com o cidadão e as empresas contratadas.

Como ensina Carvalho Filho[90], a responsabilidade objetiva do Estado traduz uma opção axiológica fundada no princípio da solidariedade, pois o ente público, ao atuar em nome da coletividade, deve suportar os ônus decorrentes de sua atuação lesiva. Esse posicionamento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e, em voto paradigmático, o ministro Celso de Mello[91] pontuou que a responsabilidade civil do Estado traduz a necessidade de compatibilizar o poder com a justiça, sob pena de desnaturar o próprio Estado Democrático de Direito.

Para Bacellar Filho[92], a constitucionalização da responsabilidade pública simboliza o amadurecimento do Estado brasileiro, e sua imputação deixa de ser mera consequência jurídica e passa a ser o próprio fundamento ético da juridicidade, sendo que o Estado contemporâneo não se afirma pela infalibilidade, mas pela coragem de reconhecer e reparar seus atos errôneos, e, nesse reconhecimento, o Direito deixa de ser uma proteção e se torna justo.

A teoria do enriquecimento sem causa e a tutela da confiança

O princípio que veda o enriquecimento sem causa é, por excelência, o antídoto contra as distorções morais da burocracia, e, assim, suplanta ao Estado que, por trás de cada contrato anulado, existe uma biografia de confiança depositada e, por vezes, de esforço probo do particular.

Destarte, Bandeira de Mello[93] traduz esse pensamento ao ensinar que a Administração não pode se valer da nulidade de contratos dos quais se

90 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 926.

91 Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário nº 327.904/SP. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 12 ago. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 set. 2004.

92 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo e o Novo Código Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 204,

93 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

beneficiou para afastar o dever de indenizar o particular de boa-fé, sob pena de violação à moralidade administrativa, à boa-fé objetiva e aos fundamentos do Estado de Direito.

Inobstante isso, o Estado, ao negar o ressarcimento ao particular, desvirtua a própria ideia de legalidade, transformando o princípio em disparate, e o que deveria proteger a justiça acaba servindo para negá-la. Nesse sentido, Martins-Costa[94] adverte que o enriquecimento sem causa é a negação da ética contratual e, quando o Estado dele se vale, nega a própria legitimidade que pretende preservar.

As relações jurídicas, de maneira geral, tendem a impor regras que evitem o enriquecimento sem causa das partes que entabularam determinada avença, explica Araújo[95]. Isso não quer dizer que, em determinados contratos, ambas as partes tenham a garantia de obtenção de vantagem com o resultado do contrato. Veja-se o caso da compra e venda de um imóvel que desvaloriza em decorrência da recessão econômica. Por certo, seu adquirente irá experimentar perda patrimonial; porém, houve segurança e estabilidade nas relações negociais.

A doutrina[96] diz:

> No Direito romano, o princípio que veda o enriquecimento sem causa já era conhecido e aplicado. Atualmente, várias ações têm o objetivo de evitar esse tipo de enriquecimento: a repetição de indébito, a de enriquecimento ilícito na cobrança de cheque, a de indenização, etc. Todas elas pertencem ao gênero das ações *in rem verso*.

O que a doutrina preconiza é evitar o locupletamento da Administração, disfarçado de outra proibição chamada confisco. Quando há desfazimento contratual, não pode haver parte lesionada, ou a relação jurídica retorna ao status quo ante, com a devolução da coisa comprada, ou se indeniza o particular, conforme Cahali[97]. Lembrando que, caso haja outros prejuízos decorrentes da situação defeituosa, como perdas e danos, também deverão ser recompostos sob a forma de indenização.

Analisando casos concretos, verifica-se que, ao Estado, é mais fácil retornar à situação em que se encontrava antes do entabulamento da avença. Já ao particular, via de regra, isso se torna impossível. Em princípio, porque

94 MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no Direito Privado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 412.

95 ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 840.

96 PELUSO, Cezar. Código Civil Comentado. 13. ed. São Paulo: Manole Jurídico, 2019.

97 CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do Estado. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 28.

já entregou o bem objeto da contratação ou já realizou o serviço, total ou parcialmente, sendo impossível retornar à situação a quo sem o pagamento do bem ou do serviço realizado.

Portanto, não cabe a decisão invalidatória, mesmo produzindo efeito retroativo, para modificar a situação em que se encontravam o ente estatal e o contratado, explica Cavalieri Filho[98]. Deve-se atentar para recolocar ambos na mesma situação em que se encontravam, evitando-se prejuízo para qualquer das partes, sob pena de, assim, nascer o dever de indenizar.

Em alguns casos, a compensação econômico-financeira não é capaz de recompor os prejuízos das partes. Assim, a única alternativa seria a aplicação da teoria do fato consumado, convalidando-se o ato invalidado, porque outra solução seria ineficaz para satisfazer os princípios jurídicos, informa Masagrão[99].

O Código Civil pátrio dispõe, em seu artigo 884[100], a vedação ao enriquecimento sem causa, trazendo o dever de indenizar, inclusive à Administração Pública. Senão, veja-se:

> Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.
>
> Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Importante salientar que, a doutrina[101] enumera alguns requisitos para caracterização do enriquecimento sem causa:

> Os requisitos da ação de enriquecimento sem causa são: a) enriquecimento de alguém; b) empobrecimento correspondente de outrem; c) relação de causalidade entre ambos; d) ausência de causa jurídica; e) inexistência de ação específica.

O enriquecimento tem cunho patrimonial e também a vantagem de não suportar determinadas despesas. O empobrecimento é a redução do patrimônio ou até mesmo o fato de não receber determinada quantia em razão da cessação contratual. A relação de causalidade é determinada pelo enriquecimento de uma parte em detrimento do empobrecimento de outra, resultante

98 CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 258.
99 MASAGÃO, Mário. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 295-296.
100 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.
101 GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 590.

de um só fato, conforme Amaral[102]. A ausência de causa jurídica que legitime o ato é condição sine qua non para o reconhecimento do enriquecimento sem causa. Caso haja contrato ou lei que legitime o enriquecimento, este não haverá de ser reconhecido. Assim:

> A eventual invalidade do ato jurídico que conduziu o particular a realizar prestação em benefício do Estado não legitima o enriquecimento sem causa. Caberá a restituição do equivalente ao que o particular executou em prol do Estado. Se tal se verificar como impossível, a solução será a indenização correspondente[103].

Nesse contexto, se o particular prestou serviço ou entregou a coisa e não teve a contrapartida remuneratória, teria que se reconhecer o enriquecimento sem causa em prol do ente estatal, ratifica Reis[104]. E é exatamente isso que se visa evitar com o pagamento via procedimento indenizatório.

De acordo com o Direito Civil contemporâneo, concebido na pós-modernidade e a partir dos ditames sociais e éticos, não se admite qualquer conduta baseada na especulação ou no locupletamento sem razão. Desse modo, o enriquecimento sem causa constitui fonte obrigacional, ao mesmo tempo em que sua vedação decorre dos princípios da função social das obrigações e da boa-fé objetiva. O atual Código Civil brasileiro valoriza aquele que trabalha, e não aquele que fica à espreita esperando um golpe de mestre para enriquecer-se à custa de outrem. O CC/2002 é inimigo do especulador, daquele que busca capitalizar-se mediante o trabalho alheio[105].

No Direito francês[106], a teoria do enriquecimento sem causa:

> Permite assegurar indenizações, que a equidade recomenda, especialmente nos casos em que as obras foram executadas ou as prestações foram fornecidas com base em um contrato que, finalmente, não foi concluído, que, entranhado de nulidade, atingiu seu termo ou em que nenhum instrumento foi preparado ou ainda à margem de um contrato.

A doutrina pátria também corrobora esse pensamento, afirmando que o dispositivo pretende evitar o enriquecimento sem causa por parte da Administração, tendo ela recebido um bem jurídico sem pagar por ele[107]. Nesse sentido:

---

102 AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de direito administrativo. v. 2. Coimbra: Almedina, 2001. p. 33.

103 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1241.

104 REIS, Aarão. Direito administrativo brasileiro. Rio de Janeiro: Officinas Graphicas Villas Boas, 1923. p. 221.

105 TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 9. ed. São Paulo: Método. p. 311.

106 CHAPUS, René. Droit administratif général. t. 1. 13. éd. Paris: Montchrestien, 1999. p. 1173–1174.

107 FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 225.

> A impossibilidade da Administração exercitar a competência de invalidar os seus atos visando ao próprio enriquecimento. Não se admite que a Administração, tomando conhecimento da nulidade, deixe de adotar imediatamente as providências adequadas. Suponha-se que a Administração apure a existência de um vício e, apesar disso, aceite a execução da prestação pelo particular. Estaria configurado desvio de finalidade se, logo depois, a Administração invocasse o vício com o exclusivo intuito de desobrigar-se de realizar o pagamento. O princípio da boa-fé exige que a administração, numa hipótese tal como a ora cogitada, determine a suspensão da execução contratual, inclusive deixando de receber a prestação a ser executada pelo particular. Mantendo o terceiro na ignorância acerca do vício e percebendo a prestação derivada do contrato, a administração terá o dever de indenizá-lo integralmente. Terá de desembolsar o preciso valor previsto no contrato, o que corresponderá às perdas e danos devidos ao contratante[108].

Nesse mesmo diapasão, a jurisprudência do TCU - Tribunal de Contas da União[109] assinala:

> [...] não há sentido em se proceder a anulação uma vez que os contratos já foram cumpridos a contento. Não se pode olvidar que a Administração é obrigada a realizar a contrapartida financeira em relação aos serviços devidamente prestados, sob pena de se incorrer em enriquecimento sem causa.

O Superior Tribunal de Justiça[110] já decidiu:

> [...] o entendimento do Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior de que, comprovado que os serviços foram devidamente prestados pelo contratado, não pode a administração deixar de efetuar os pagamentos, sob pena de enriquecimento ilícito.

Dessa forma, o legislador deixou claro que o ente estatal deve indenizar o particular, devendo evitar o enriquecimento sem causa deste em face do empobrecimento daquele, ressalvadas hipóteses do tipo de indenização que deve ser paga nos casos em que o particular, em conluio com o agente público, frauda o certame para obter vantagem indevida. Nesse contexto, poderá ser ponderada a extensão da indenização, como o pagamento somente do valor dispendido pelo prestador de serviços para a realização do contrato, sem inclusão de lucro e demais vantagens.

A tutela da confiança[111], ou proteção da confiança legítima, é um co-

108 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 1250.

109 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.029/2006 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2006.

110 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.169.052. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Decisão monocrática. Julgado em: 23 nov. 2015. Diário da Justiça Eletrônico: 14 dez. 2015.

111 Vide Código Civil em seu Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do

rolário do princípio da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, visando resguardar as expectativas legítimas geradas em uma das partes em virtude do comportamento, comissivo ou omissivo, do ente estatal. O ordenamento jurídico busca preservar a previsibilidade e a lealdade nas relações, impedindo, assim, comportamentos contraditórios que frustrem a confiança depositada.

Inobstante, a tutela da confiança vem completar esse raciocínio, atuando como ponte entre a boa-fé e a proporcionalidade. Tal posicionamento exige que o Estado respeite as expectativas legítimas que cria, sob pena de minar sua própria autoridade ratifica Cavalieri Filho[112]. Assim, a nulidade não é espada de corte cego, mas se assemelha a um bisturi que precisa operar com precisão, preservando o que é útil e reparando o que é injusto.

Nas palavras de Moreira[113], "o § 2º do artigo 138 densifica o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, evitando que a Administração Pública, que deu causa à rescisão, se locuplete ilicitamente em desfavor do contratado".

A Administração Pública deve atuar em regime de coerência, e o dever de indenizar o particular de boa-fé é o preço da previsibilidade estatal e, portanto, condição de sua credibilidade, reitera Jorge[114].

Assim, explica Godoy[115], a indenização não é favor do ente estatal, mas coerência com o contratado, e é o gesto do Estado que reconhece que a boa-fé não pode ser punida, mas protegida, ainda que o erro tenha sido do contratante.

A responsabilidade como expressão ética da juridicidade

O percurso histórico da responsabilidade civil do Estado é, em última análise, uma narrativa de aprendizado ético e que emana da irresponsabilidade soberana dos séculos passados à responsabilidade objetiva constitucionalizada; o que se observa é o amadurecimento do Estado, ora contratante, que reconhece sua própria possibilidade de erro e, mais do que isso, assume

contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

112 CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 275-276.

113 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2.ed.rev.,atual.e apl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 406.

114 JORGE, Fernando de Sandy Lopes Pessoa. Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1972. p. 37-38.

115 GODOY, Claudio Luiz Bueno de. Responsabilidade civil. In: PELUSO, Cezar (coord.). Código Civil comentado. São Paulo: Manole, 2007. p. 766.

o dever de responder por eventuais responsabilidades decorrentes desse erro, leciona Aguiar Dias[116].

No passado, o ente estatal era uma instituição que se erguia acima do bem e do mal; atualmente, sob o império da Constituição, é um sujeito moral, vinculado à verdade, à confiança das pessoas (jurídicas e físicas) e à justiça.

Como lembra Habermas[117], a legitimidade do poder político depende da capacidade de justificar-se discursivamente perante os cidadãos. Em outras palavras, o Estado não é legítimo porque manda, mas porque responde; e, quando reconhece o direito do particular de boa-fé à reparação[118], reafirma o próprio fundamento de sua autoridade e a fidelidade à promessa constitucional de justiça.

Essa compreensão traduz a passagem de uma juridicidade formal para uma juridicidade substancial, na qual o valor da norma não reside apenas em sua validade, mas em sua capacidade de gerar confiança social, sendo que a ética da responsabilidade é o que separa a legalidade autoritária da legalidade legítima, conforme Aragão[119].

Portanto, a boa-fé é o concreto moral que sustenta o edifício da juridicidade contemporânea, e a lei deixa de se converter em mecanismo de opressão, transformando-se em instrumento de reparação e dignidade.

O dever de indenizar como garantia de legitimidade estatal

Vale dizer que, se a confiança é o alicerce invisível do Estado Democrático de Direito, o dever de indenizar é o pilar que impede sua ruína, e não se trata de uma liberalidade administrativa, mas de um imperativo ético-jurídico que protege a coerência do próprio sistema.

Assim, a indenização decorrente da nulidade é a tradução da moralidade administrativa em ação concreta. Trata-se de admitir que a Administração Pública, ao causar dano por sua própria conduta irregular, deve recompor o equilíbrio que quebrou, não como punição, mas como ato de justiça restaurativa.

---

116 AGUIAR DIAS, José. Da responsabilidade civil. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 28.

117 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 211.

118 SOUSSE, Marcel. La notion de réparation des dommages en droit administratif français. Paris: L.G.D.J., 1991. p. 110.

119 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 236, p. 263–273, abr./jun. 2004. p. 265-266.

Na mesma linha, Justen Filho[120] observa que a responsabilidade estatal é a manifestação mais nobre da vinculação do poder à razão jurídica.

A doutrina estrangeira, em convergência, reforça essa dimensão moral. Na Itália, Cassese[121] ensina que a Administração, quando reconhece a legitimidade da confiança que despertou, realiza o próprio ideal republicano. Na Alemanha, Forsthoff[122] via na reparação estatal um ato de lealdade civilizatória.

Nesse mesmo sentido, nos Estados Unidos, Breyer e Sunstein[123] sustentam que a confiança pública é o capital simbólico do Estado, e sua quebra, o maior déficit institucional possível.

No plano da legislação pátria, o dever de indenizar encontra fundamento expresso no art. 147 da Lei nº 14.133/2021[124], segundo o qual a nulidade do contrato não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado de boa-fé pelo que houver executado.

Essa norma é o ponto de convergência entre a moralidade administrativa e o consequencialismo jurídico da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O Tribunal de Contas da União[125], o TCU, no Acórdão nº 2.801/2022-Plenário, acolheu com lucidez esse raciocínio: “a boa-fé objetiva e o princípio da confiança legitimam o dever estatal de recompor o contratado, sob pena de violação à própria ética da governança pública”. Assim, o dever de indenizar é, simultaneamente, jurídico, ético e institucional, garantindo que o Estado continue digno de confiança, e, portanto, digno de governar.

Por fim, a responsabilidade civil do Estado, conforme Paillet[126], é a medida da sua integridade, e, quando não responde pelos próprios erros, não é soberano, mas irresponsável; e, nesse mesmo prisma, a recusa em reparar o dano que causa deixa de ser jurídica para tornar-se arbitrária. Por conseguinte, o dever de indenizar o contratado de boa-fé é o símbolo de uma transição civilizatória que corresponde à passagem da força à razão, da autoridade à

120 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

121 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 412.

122 FORSTHOFF, Ernst. Lehrbuch des Verwaltungsrechts. München: C. H. Beck, 1973. p. 292.

123 BREYER, Stephen G.; SUNSTEIN, Cass R. Administrative Law and Regulatory Policy. 8. ed. New York: Wolters Kluwer, 2022. p. 431.

124 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

125 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário. Brasília, DF, 2022.

126 PAILLET, Michel. La RespolIsabilité AdmillislraIive. Paris, Dalloz. 1996. p. 8-9.

confiança, da legalidade fria à legitimidade ética, ensina Cretella Júnior[127].

Como nas expressões de Habermas[128], Estado de Direito é aquele que não apenas se impõe aos cidadãos, mas também se submete a eles, e nesse gesto de respeito à moralidade reside a confiança nas instituições.

A Segurança Jurídica das Contratações Públicas e o Princípio de Estabilidade e Continuidade

A segurança jurídica constitui um dos pilares do Estado de Direito e um dos valores fundamentais do Direito Administrativo moderno, afirma Figueiredo[129], lembrando que, no contexto das contratações públicas, representa não apenas a previsibilidade das regras, mas também a estabilidade das relações jurídicas e a proteção da confiança legítima depositada pelos particulares na conduta da Administração Pública e de seus entes.

Dessa maneira, Estorninho[130] explica que, a consolidação de um sistema de contratações coerente depende de mecanismos que garantam continuidade e proporcionalidade na aplicação das leis, especialmente quanto à nulidade contratual e ao dever de indenizar.

A segurança jurídica consiste na expectativa legítima dos administrados de que o Estado respeitará a ordem jurídica vigente e preservará os efeitos jurídicos dela decorrentes, assegurando confiança nas relações administrativas[131]. Outrossim, essa necessidade não se resume à legalidade formal, mas exige que a Administração decida de modo previsível e coerente, evitando decisões contraditórias ou intempestivas que gerem prejuízo ao particular de boa-fé.

Contudo, a coexistência dos regimes das Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021 ainda pode provocar incertezas interpretativas e riscos de decisões assimétricas, que podem fragilizar a confiança no sistema de contratações públicas, embora ambos os diplomas pretendam fortalecer a segurança jurídica por meio da governança, da transparência e da integridade,

127 CRETELLA JÚNIOR, José. O Estado e a obrigação de indenizar. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 195

128 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 198.

129 FIGUEIREDO, Tatiana Camarão. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Salvador: JusPodivm, 2021. p. 90.

130 ESTORNINHO, Maria João. A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2009. p. 167–168.

131 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p.107.

e o façam a partir de racionalidades distintas, o que, paradoxalmente, gera fragmentação e insegurança.

Reconhece-se a segurança jurídica como corolário do princípio da legalidade; porém, o Direito Administrativo contemporâneo a eleva ao patamar de princípio autônomo e limitador do poder estatal. Di Pietro[132] destaca que a segurança jurídica não protege apenas o administrado contra a ilegalidade, mas também contra a incerteza e a arbitrariedade.

A Administração Pública deve assegurar a previsibilidade de sua atuação, respeitar as expectativas legítimas e manter a coerência entre suas decisões, e essa compreensão é reforçada pela Lei nº 14.133/2021, que, em seu artigo 5º, positivou os princípios da transparência, do planejamento e da boa-fé, e pela Lei nº 13.303/2016, que incorporou a governança corporativa e a gestão de riscos como fundamentos estruturantes de sua aplicação, assevera Reis[133].

Desse modo, ambas as leis convergem para uma noção substantiva de segurança jurídica, que não se limita ao controle formal, mas envolve a garantia da confiança legítima e a prevenção de danos indenizáveis, conforme Couto e Silva[134].

No contexto das contratações públicas, essa segurança jurídica é concretizada quando a Administração reconhece que a nulidade de um contrato não apaga a boa-fé do particular nem a utilidade pública da prestação executada, sendo que, assim, o respeito a essa lógica impõe o dever de indenizar, que passa a ser condição de legitimidade do próprio exercício do poder estatal de anulação de seus atos e contratos.

O dever de indenizar como garantia de segurança jurídica material

Um dos mecanismos mais relevantes de concretização da segurança jurídica material é o dever de indenizar, evitando que o ente estatal se bene-

132 A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito a boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 100.

133 REIS, Jair Teixeira dos; SALIM, Lucas Gil Carneiro. Racionalidade, previsibilidade, precedentes e administração pública. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 399–422, 2019. p. 405-406.

134 COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. REAJ – Revista de Estudos de Direito Administrativo e Justiça, ano 1, v. 1, p. 1–24, out./nov./dez. 2013. p. 14-15.

ficie de sua própria irregularidade e assegurando que o contratado de boa-fé não seja punido por vícios imputáveis à Administração.

A título comparativo com a doutrina brasileira, transcreve-se Zancaner[135] e Freitas[136], respectivamente:

> [...] pode se transmudar no dever de não invalidar, ora tão só por força do princípio da segurança jurídica, ora deste, aliado ao da boa-fé, quando em causa atos ampliativos de direitos.
>
> [...] a afirmação da autonomia e da juridicidade do princípio da boa-fé ou da confiança do administrado na Administração Pública, e vice-versa, conduz, forçosa e logicamente, ao reconhecimento de limites, menos formais do que substanciais, para a decretação da nulidade de um ato administrativo, ou a anulação do mesmo.

A indenização é instrumento de preservação da confiança legítima e da moralidade administrativa, pois garante a continuidade da função pública com justiça contratual. "A anulação contratual não pode gerar efeitos equivalentes aos do confisco. Tudo aquilo que não é lícito ao Estado obter diretamente também é ilícito ser obtido por via indireta"[137]. O sistema jurídico brasileiro caminha para um modelo de responsabilidade pública cooperativa, no qual o Estado responde não apenas por seus atos ilícitos, mas também pelas consequências injustas de seus atos válidos ou anulados.

Nesse sentido, a jurisprudência de nossos Tribunais[138] declara:

> Do exame dos arts. 39 e 49 do Decreto Lei 2.300/1986 vigente à época, conclui-se que a anulação da licitação, com a consequente nulidade do contrato, opera efeitos ex tunc. No entanto, a Administração deve indenizar a empresa contratada pela execução de etapas das obras ajustadas até a data da declaração de nulidade, ainda que a anulação do contrato tenha ocorrido por utilização de documento fraudado pela empresa, como na hipótese em exame. Com efeito, recebida a prestação executada pelo particular, não pode a Administração se locupletar indevidamente e, com fundamento na nulidade do contrato, requerer a devolução de valores pagos por obras já realizadas, o que configuraria violação ao próprio princípio da moralidade administrativa. Precedentes. Recurso especial não conhecido.

Corrobora esse raciocínio com a observação de que a indenização é a

---

135 ZANCANER, Weida. Da Convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 110.

136 FREITAS, Juarez. Repensando a natureza da relação jurídico-administrativa e os limites principiológicos à anulação dos atos administrativos. In: Estudos de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 23.

137 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revistados Tribunais, 2021. p. 1557.

138 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 408.785/RN. 2ª Turma. Relator: Min. Franciulli Netto. Julgado em: 5 jun. 2003. Diário da Justiça, 30 jun. 2003.

válvula de segurança do sistema jurídico-administrativo e impede que a anulação de contratos válidos gere desequilíbrios econômicos ou desestimule a contratação com o poder público. “Estamos a falar, portanto, da responsabilidade administrativa pelas decorrências do ato de declarar a nulidade do contrato com efeitos retroativos plenos”[139]. O autor destaca também que a indenização proporcional, modulada conforme a boa-fé e a utilidade do contrato, representa a materialização do princípio da confiança legítima, princípio de origem alemã (Vertrauensschutz), incorporado pela LINDB e pelos novos diplomas licitatórios.

Inobstante isso, a Lei das Estatais reforça essa concepção ao exigir que as empresas públicas e as sociedades de economia mista adotem mecanismos internos de controle e auditoria destinados a evitar nulidades contratuais e, consequentemente, passivos indenizatórios. Desse modo, Souto[140] alega que o dever de indenizar deixa de ser apenas uma reação à nulidade e passa a integrar o planejamento preventivo de riscos jurídicos, dentro da lógica da governança corporativa.

A Boa-fé Objetiva e a Proteção da Confiança Legítima como Fundamentos da Previsibilidade

As relações contratuais são regidas por vários princípios; dentre eles, destaca-se o princípio da boa-fé, devido à sua ampla aplicação, pois também prestigia a probidade, a honestidade e a correção nos atos jurídicos.

O Código Civil brasileiro[141] assim consagra o princípio da boa-fé:

> Art.113 Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

A doutrina de Peluso[142] fala sobre o tema:

> Trata-se de regra de interpretação que milita a favor da segurança das relações jurídicas. A manifestação da vontade não subsiste apenas sobre si mesma, pois subentende-se que a ela estão agregadas as consequências jurídicas decorrentes, ainda que as partes delas queiram afastar-se. Também isso compreende o dever de colaboração das partes, a fim de que o negócio jurídico produza os efeitos que lhe são próprios,

139 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2.ed.rev.,atual.e apl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p.476.
140 SOUTO, Marcos Juruena Villela. Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 596.
141 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.
142 PELUSO, Cezar. Código Civil Comentado.13. ed. São Paulo: Manole Jurídico, 2019. p. 90.

> não podendo uma das partes impedir ou dificultar a ação da outra no cumprimento de suas obrigações, ou seja, devem as partes agir com lealdade e confiança.

O Código Civil[143] pátrio ainda traz, em seus dispositivos, a obrigação de respeito ao princípio da boa-fé ao longo da execução do pacto:

> Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

O princípio da boa-fé objetiva, localizado no campo do Direito das Obrigações, é objeto de nosso enfoque. Trata-se da confiança adjetivada, uma crença efetiva no comportamento alheio. Nessa vereda, leiam-se os ensinamentos de Peluso[144]:

> O princípio compreende um modelo de eticização de conduta social, verdadeiro standard jurídico, ou regra de comportamento, caracterizado por uma atuação de acordo com determinados padrões sociais de lisura, honestidade e correção, de modo a não frustrar a legítima confiança da outra parte. Assim, é possível aferir alguns pressupostos da boa-fé objetiva, quais sejam: a) uma relação jurídica que ligue duas pessoas, impondo-lhes especiais deveres mútuos de conduta; b) padrões de comportamento exigíveis do profissional competente, naquilo que se traduz como bônus pater familias; c) reunião de condições suficientes para ensejar na outra parte um estado de confiança no negócio celebrado.

A boa-fé objetiva, princípio consagrado tanto na Lei nº 14.133/2021 quanto na Lei nº 13.303/2016, tem papel central na estrutura da segurança jurídica e pode ser definida não apenas como um critério ético, mas também como um parâmetro jurídico de conduta recíproca, impondo, assim, ao Estado o dever de lealdade e transparência.

Tartuce[145], por sua vez, discorre sobre a boa-fé nas relações contratuais, *in litteris*:

> Além da relação com esses deveres anexos, decorrentes de construção doutrinária, o Código Civil de 2002, em três dos seus dispositivos, apresenta três funções importantes da boa-fé objetiva. 1.º) Função de interpretação (art. 113, do CC) – eis que os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar da sua celebração. Nesse dispositivo, a boa-fé é consagrada como meio auxiliador do aplicador do direito para a interpretação dos negócios, da maneira mais favorável a quem esteja de boa-fé. Essa função de interpretação, repise-se, também parece estar presente no novo CPC, no seu art. 489,

143 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

144 PELUSO, Cezar. Código Civil Comentado. 13. ed. São Paulo: Manole Jurídico. 2019. p. 441.

145 TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 9. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 546-547.

§ 3º, devendo o julgador ser guiado pela boa-fé das partes ao proferir sua decisão. 2.º) Função de controle (art.187, do CC) – uma vez que aquele que contraria a boa-fé objetiva comete abuso de direito ('Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, exerce manifesta- mente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes'). Vale mais uma vez lembrar que, segundo o Enunciado nº. 37 do CF/STJ, aprovado na I Jornada de Direito Civil, a responsabilidade civil que decorre do abuso de direito é objetiva, isto é, não depende de culpa, uma vez que o art.187, do CC, adotou o critério objetivo-finalístico. Dessa forma, a quebra ou desrespeito a boa-fé objetiva conduz ao caminho sem volta da responsabilidade independentemente de culpa, seja pelo Enunciado nº. 24 ou pelo Enunciado nº.37, ambos da I Jornada de Direito Civil. Não se olvide que o abuso de direito também pode estar configurado em sede de autonomia privada, pela presença de cláusulas abusivas; ou mesmo no âmbito processual. 3.º) Função de integração (art. 422, do CC) – segundo o qual: 'Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé'. Relativamente a aplicação da boa-fé em todas as fases negociais, foram aprovados dois enunciados doutrinários pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. De acordo com o Enunciado nº 25 do CJF/STJ, da I Jornada de Direito Civil, 'o art. 422, do Código Civil, não inviabiliza a aplicação, pelo julgador, do princípio da boa-fé nas fases pré- e pós-contratuais". Nos termos do Enunciado nº. 170 da III Jornada, 'a boa-fé objetiva deve ser observada pelas partes na fase de negociações preliminares e após a execução do contrato, quando tal exigência decorrer da natureza do contrato'. Apesar de serem parecidos, os enunciados têm conteúdos diversos, pois o primeiro é dirigido ao juiz, ao aplicador da norma no caso concreto, e o segundo é dirigido às partes do negócio jurídico.

Ademais, inspirada na doutrina civilista[146] e na teoria contratual alemã, a boa-fé objetiva transforma-se, no âmbito do Direito Administrativo, em uma norma de comportamento estatal, exigindo da Administração Pública a observância da confiança legítima do administrado.

Diante disso, de acordo com Leitão[147], deve-se realizar a restrição da proteção jurídica para situações ilícitas ocasionadas entre a Administração Pública e o particular quando estiverem em conluio para fraudar a norma legal. Assim, não é justo aplicar ao caso real o tratamento privado preciosamente reservado para um acordo adequado. Ainda, não se poderia inovar o tema da responsabilidade civil da Administração àquele agente que tivesse

146 AZEVEDO, Antonio Junqueira de. A boa-fé na formação dos contratos. In: Journées Louisianaises de 1992 – Association Henri Capitant. [S. l.: s. n.], 1992. p. 79–90.

147 QUARESMA LEITÃO, Gisella Maria. A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos. Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, [S. l.], v. 1, n. 9, p. 104–123, 2022. p. 105.

obrado de modo reprovável para trapacear a legislação e produzir situação concreta comparável como ilícita.

Nesse sentido, o julgado do Superior Tribunal de Justiça[148]:

> 2. Se o Poder Público, embora obrigado a contratar formalmente, opta por não fazê-lo, não pode, agora, valer-se de disposição legal que prestigia a nulidade do contrato verbal, porque isso configuraria uma tentativa de se valer da própria torpeza, comportamento vedado pelo ordenamento jurídico por conta do prestígio da boa-fé objetiva (orientadora também da Administração Pública). 3.Por isso, na ausência de contrato formal entre as partes e, portanto, de ato jurídico perfeito que preservaria a aplicação a lei a celebração do instrumento, deve prevalecer o princípio do não enriquecimento ilícito. Se o acórdão recorrido confirma a execução do contrato e a realização da obra pelo recorrido, entendo que deve ser realizado o pagamento devido ao recorrente. 4. Inclusive, neste sentido, é de observar que mesmo eventual declaração da nulidade do contrato firmado não seria capaz de excluir a indenização devida.

Em sua clássica obra sobre o tema, Martins-Costa[149] sustenta que a boa-fé atua como um standard jurídico de correção e cooperação, delimitando o exercício de direitos e poderes.

Essa teoria, aplicada às contratações públicas, gera a noção de que a Administração não pode frustrar as expectativas que institui, e, assim, se o particular atua confiando na regularidade do procedimento licitatório e executa o contrato de boa-fé, eventual vício de forma não pode implicar sua punição, mas apenas a recomposição do equilíbrio jurídico por meio da indenização, explica Abreu[150].

Assim, conforme Modesto[151], a segurança jurídica não se constrói com rigidez, mas com previsibilidade, sendo que esse relacionamento nasce da confiança recíproca entre o Estado e o particular.

A Segurança Jurídica como Fundamento da Confiança Institucional

A segurança jurídica nas contratações públicas é também uma questão de credibilidade institucional, conforme Baptista[152]. A previsibilidade das

148 Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.111.083/GO. 2ª Turma. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 26 nov. 2013. Diário da Justiça Eletrônico: 6 dez. 2013.

149 MARTINS-COSTA, Judith. A Boa-Fé no Direito Privado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 217.

150 ABREU, José Manuel Coutinho de. Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade. Coimbra: Almedina, 1987. p. 175-179.

151 MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 24, p. 1–18, out./nov./dez. 2010.

152 BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 261-

decisões administrativas e a coerência das interpretações normativas são elementos indispensáveis para a atração de investimentos, a parceria com o setor privado e a sustentabilidade das políticas públicas.

Contudo, segundo Palma[153], a consolidação de um ambiente contratual seguro exige que o Estado atue como parceiro confiável, e não como adversário formalista, e essa transição depende de uma mudança de cultura jurídica, da lógica da punição para a da responsabilidade e da cooperação.

Em suma, a Lei nº 13.303/2016 e a Lei nº 14.133/2021 só alcançarão sua plena efetividade quando forem interpretadas de modo harmônico, à luz dos princípios da boa-fé, da confiança legítima e da proporcionalidade indenizatória, reconhecendo que a segurança jurídica é o verdadeiro núcleo da governança pública contemporânea.

A atuação dos órgãos de controle externos exerce influência decisiva sobre a concretização do dever de indenizar e da segurança jurídica nas contratações públicas. Entretanto, a evolução desse entendimento tem sido marcada por uma tensão entre a dogmática doutrinária modernizadora e a prática fiscalizatória tradicional, ainda fortemente vinculada à lógica sancionatória e formalista, informa Bacellar Filho[154].

Historicamente, o TCU interpretava a nulidade contratual de forma rígida, entendendo que a anulação retroagia com seus efeitos ex tunc, impedindo qualquer forma de indenização, sob pena de legitimar o ilícito administrativo. Com o amadurecimento da doutrina e o avanço da jurisprudência constitucional, essa posição foi gradualmente sendo superada em favor de uma interpretação mais consequencialista e proporcional.

No decorrer dessa evolução, decisões como o Acórdão nº 2.622/2020 da Segunda Câmara passaram a admitir o pagamento de indenização ao contratado de boa-fé, desde que demonstrada a utilidade pública da prestação e a ausência de conluio ou dolo[155].

O órgão de controle, assim, incorpora o preceito trazido no art. 59, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que expressamente reconhece a necessidade

---

263.

153 PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209–249, maio/ago. 2020. p. 213-214.

154 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo e o novo Código Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 112–113.

155 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.622/2020 – Segunda Câmara. Rel. Min. Augusto Sherman, sessão de 1º set. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 set. 2020.

de indenização nos casos de nulidade, evitando o enriquecimento ilícito da Administração.

Contudo, essa transição ainda é imperfeita e desigual e, embora órgãos de controle venham acolhendo a modulação de efeitos e a compensação proporcional, sua atuação permanece inconstante e dependente do caso concreto, o que dificulta a consolidação de precedentes vinculantes e previsíveis. De outro lado, tem desempenhado papel relevante na difusão de uma leitura moderna e sistêmica do direito contratual público, e decisões recentes, como as Consultas nº 006567/989/22[156] e TC-004987.989.22-2[157], reconheceram a possibilidade de indenização em hipóteses de execução útil do contrato, ainda que sem instrumento formal válido, desde que o contratado demonstre boa-fé e ausência de culpa. Esse entendimento, mais próximo da doutrina contemporânea, representa avanço importante na aplicação prática da LINDB e da boa-fé objetiva aos contratos administrativos.

Portanto, os órgãos de controle externo caminham para uma jurisprudência convergente, ainda que gradual, em direção à modulação de efeitos e à reparação proporcional[158], e ambos reconhecem que a função sancionatória do controle deve ceder espaço à função de tutela da eficiência e da confiança legítima, especialmente quando o particular não contribuiu para o vício do contrato.

A doutrina administrativa contemporânea tem defendido uma visão cooperativa e integradora do controle público, na qual os órgãos fiscalizadores devem servir como instituições de coordenação e aprendizado coletivo. Essa perspectiva foi desenvolvida na doutrina e aponta para a necessidade de um novo modelo de controle administrativo, baseado na prevenção e na confiança, e não na punição retroativa.

O controle deve garantir o aprendizado institucional e promover a segurança jurídica, e não apenas identificar culpados. Por sua vez, a boa-fé objetiva, quando aplicada ao controle, transforma o julgador em corresponsável pela estabilidade institucional, devendo ponderar os efeitos de suas decisões sobre o sistema. “Seria aterrorizante a imprevisibilidade de um ordenamento jurídico que adotasse indiscriminadamente a retroatividade legal”[159].

156 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Consulta nº 006567/989/22. São Paulo, 2022.

157 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo TC-004987.989.22-2. São Paulo, 2022.

158 ASSIS, Araken de. Resolução do contrato por inadimplemento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. RB-4.1.

159 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 88.

A função do controle contemporâneo é garantir a continuidade da Administração Pública com justiça e responsabilidade, sendo que seus atos são pautados pela viabilidade da eficácia ex nunc da invalidação de atos administrativos. Assim, busca-se transformar a boa-fé e a confiança legítima em critérios vinculantes de decisão administrativa, de modo a substituir a cultura da nulidade punitiva pela cultura da responsabilidade[160].

Esses autores convergem em torno de uma ideia central: a de que o controle eficiente e legítimo é aquele que reconhece a falibilidade da Administração, valoriza a execução útil do contrato e protege o particular de boa-fé.

Nessa concepção, o dever de indenizar deixa de ser uma exceção tolerada e passa a ser uma consequência ética e jurídica inevitável, quando o Estado é beneficiário de uma prestação legítima, ainda que formalmente viciada.

Dessa forma, a visão contemporânea da doutrina e dos órgãos de controle revela a emergência de um novo paradigma administrativo, qual seja, o do controle colaborativo, em que a função fiscalizadora se converte em instrumento de governança pública, guiado pelos princípios da boa-fé, da confiança legítima e da proporcionalidade. O dever de indenizar, antes visto como exceção, passa a ser expressão da ética pública e da justiça administrativa.

Assim, o ente estatal, ao reconhecer a boa-fé do contratado e compensar-lhe os prejuízos decorrentes de nulidades imputáveis à própria Administração, reafirma a primazia da confiança e fortalece a legitimidade institucional do poder público. Como sintetiza Moreira[161], “estamos diante de mais um ângulo do princípio da confiança”, em que a segurança jurídica é reconhecida quando os órgãos de controle e o Estado compreendem que boa gestão contratual também é proteger a confiança.

Por fim, essa proteção não se opõe ao controle, mas o qualifica, tornando-o instrumento de eficiência e justiça, valores que são, ao mesmo tempo, jurídicos, morais e democráticos.

LINDB e o Contrato Administrativo

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) sofreu

160 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p.479.

161 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p.479.

diversas alterações desde sua entrada em vigor no mundo jurídico e, dentre essas alterações legislativas, uma das mais significativas para o Direito Administrativo se deu por meio da Lei nº 13.655/2018, visando contemporizar diversas celeumas que atormentavam os operadores do Direito. Assim, conforme Souza[162] estabeleceu critérios para vários temas que há muito eram debatidos e sobre os quais pairavam divergências, visando ampliar a segurança jurídica nas relações jurídicas implementadas entre a Administração Pública e o particular, em especial nas relações contratuais advindas de procedimento licitatório.

Durante muito tempo, a interpretação da legislação preconizou que o contrato administrativo nulo teria efeito ex tunc, o que, por si só, extinguiria a eficácia do termo no mundo jurídico. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União já possuía o entendimento de realizar a modulação dos efeitos da declaração de nulidade contratual. Nesse sentido, comenta a doutrina de Justen Filho[163]:

> [...] havendo viabilidade técnica, econômica e jurídica, considera-se adequado dar continuidade à obra pública, apesar de detectados indícios de irregularidade por Tribunal de Contas Estadual, ante o estágio avançado de execução do empreendimento.

Com o advento da Lei nº 13.655/2018, os efeitos da nulidade contratual podem ser modulados visando melhor aproveitamento dos recursos públicos[164]:

> [...] deve ser interpretado de modo conjunto com as regras da LINDB. É cabível admitir a preservação de contrato administrativo defeituoso, adotando-se medidas de compensação para eliminar benefícios ou vantagens injustas.

A norma revogada nº 8.666/1993, em seu artigo 59, aplicada em consonância com as previsões introduzidas pelas alterações que se deram à LINDB, a qual incluiu novos conceitos ao Decreto-Lei nº 4.657/1942, passou a reconhecer que a existência de vício na contratação, seja no procedimento licitatório ou após a vigência contratual, não impunha necessariamente o desfazimento do vínculo contratual, operando efeitos retroativos desde a data do ato administrativo maculado. Passou-se, então, a admitir a continuidade do contrato com pequenos ajustes, assim operando a modulação dos efeitos da

162 SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. Revista Jurídica ESMP-SP, v. 14, p. 123–132, 2018. p. 125-126.

163 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1242.

164 FILHO, Marçal Justen. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1245.

decretação do ato viciado. Inobstante a ilegalidade encontrada, pode-se dizer que uma contratação eivada de vícios pode ter a sua execução continuada devido à aplicação do interesse público.

E, nesse diapasão, o legislador, quando elaborou o novo diploma licitatório, adotou tal construção doutrinária e jurisprudencial no corpo textual do artigo 147 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Veja-se o artigo 149[165]:

> Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

As regras entabuladas entre a Administração e o particular sempre foram paternalistas em favor do Estado, o que causava graves transtornos nas relações contratuais, inclusive encarecendo o objeto da licitação em razão do risco do negócio para quem se relacionava com o ente estatal. A saída encontrada pelo legislador foi instituir alternativas destinadas a suprimir os defeitos e seus efeitos danosos, e, em situações fáticas, caberá ao intérprete da norma adotar providências de cunho compensatório, objetivando acabar com vantagens ou benefícios indevidos, conforme preconiza a LINDB.

Nesse sentido, Justen Filho[166]:

> A determinação contida no art. 59 da Lei 8.666/1993 refletia uma concepção jurídica vigente no passado, que adotava o pressuposto radical de que a nulidade se constituía em obstáculo à produção de efeitos jurídicos. Essa concepção já deixara de ser praticada a propósito do vício jurídico mais grave, que é a inconstitucionalidade. Durante muito tempo, prevaleceu o entendimento de que a declaração de inconstitucionalidade produzia efeitos retroativos necessários, eis que um ato inconstitucional era considerado como inexistente. Mas a Lei 9.868/1999 admitiu a modulação dos efeitos da pronúncia de inconstitucionalidade.

Assim, a Lei nº 13.655/2018 introduziu expressamente, no ordenamento jurídico, a "modulação" dos efeitos e a ponderação das consequências, com a devida justificativa que deve ser realizada pela Administração no caso de desfazimento ou continuidade da relação contratual. Vejamos o que dispõem os artigos 20 e 21 da LINDB[167]:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se deci-

165 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021.

166 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 1234.

167 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942.

dirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. 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.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

A jurisprudência corrobora com essa alteração[168]:

A regra de que a Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos, comporta temperamento no sentido de que sejam declinados os motivos ensejadores da declaração e se faculte aos atingidos pelo ato a produção de defesa. Neste sentido, a jurisprudência do STF (RE 108.182-1). 2. Indispensável, então, para anulação do ato, o reconhecimento de que (I) tenha ele causado lesão à Administração, (II) sua convalidação não seja viável juridicamente e (III) não tenha servido de fundamento a ato posterior, praticado em outro plano de competência.

"Entendo que o interesse público estará melhor atendido caso se autorize, de forma excepcional, a continuidade do contrato relativamente ao item 2 do Pregão Presencial 11/2013. Tal medida, a meu ver, pode ser justificada a partir das seguintes verificações: 1. o mercado de fabricação de cisternas encontra-se duopolizado pelas empresas (...) ltda e (...) ltda, ambas fabricantes de produtos plásticos, o que, por si só, já acarreta a redução de competitividade no certame; 2. a premência na necessidade da contratação, tendo em vista o regime hidrológico da região em que as cisternas objeto da contratação serão instaladas (...) 3. Diversamente do asseverado pela unidade técnica, entendo que a anulação do contrato e a realização de novo procedimento licitatório teriam sim grandes chances de resultar em elevação dos preços já contratados, haja vista a composição dos custos do objeto da licitação. [...] e 4. Por fim, reputo, ainda, que a declaração de nulidade da licitação e do contrato correspondente deve levar em consideração o custo das indenizações às empresas que tiverem os seus contratos anulados, o qual, certamente, não se limitará ao que tiver sido efetivamente executado, mas também aos custos relacionados com as despesas indiretas envolvidas na mobilização das empresas contratadas para execução dos objetos contratados[169].

168 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 56.017/RJ. 6ª Turma. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Julgado em: 2 jun. 1997. Diário da Justiça, 23 jun. 1997.

169 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.789/2013 – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler.

Destaca-se que tal alteração normativa, realizada pela nova lei licitatória, veio ao encontro da necessidade de se aperfeiçoar e adequar o entendimento dado à lei, inobstante esse importante regramento positivado na legislação. Ressalta-se, conforme Tourinho[170], que essa evolução, há muito tempo, já vinha sendo construída e adotada pelas Cortes administrativistas jurisdicionais.

Assim, conforme Guerra e Palma[171], em que pese a decretação da nulidade do contrato administrativo, os efeitos dessa decisão podem ser modulados para melhor solução da celeuma jurídica, não se desprezando, em especial, o pagamento pela execução contratual já implementada.

Reflexos das Modalidades e Procedimentos sobre o Dever de Indenizar

Ademais, a inovação procedimental introduzida pela legislação licitatória possui impacto específico sobre o dever de indenizar, sendo que, no diálogo competitivo, o ente assume maior protagonismo na definição compartilhada do objeto, o que implica responsabilidade ampliada por vícios na fase de formulação da solução, e o fortalecimento de modelos de administração colaborativa e dialógica intensifica o dever de responsabilidade do Estado, na medida em que a ampliação do diálogo administrativo eleva o grau de confiança legítima do particular, tornando juridicamente relevante o rompimento injustificado, com potenciais efeitos indenizatórios[172].

De acordo com Marinela[173], a publicidade é fundamental no pagamento de indenização:

> A publicidade também representa condição de eficácia para os atos administrativos, marcando o início de produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir um ato administrativo se desconhece a sua existência. Este só goza da imperatividade e torna-se operante a partir da divulgação oficial.

Brasília, DF, 2013.

170 TOURINHO, Rita. A invalidação dos contratos administrativos: a perspectiva da LINDB absorvida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, ano 8, p. 117–144, jul./set. 2024. p. 126.

171 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135–169, nov. 2018. p. 138-140.

172 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. 469.

173 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2020. p. 96.

Assim ensina Mendes[174]:

> A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais... Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão.

O Supremo Tribunal Federal[175] já se manifestou também sobre a importância da publicidade e acesso por parte do cidadão:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 9.755/98. Autorização para que o Tribunal de Contas da União crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. Violação do princípio federativo. Não ocorrência. Prestígio do Princípio da Publicidade. Improcedência da ação. 1. O sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso a essas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já é de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados. A norma não cria nenhum ônus novo aos entes federativos na seara das finanças públicas, bem como não há em seu texto nenhum tipo de penalidade por descumprimento semelhante àquelas relativas às hipóteses de intervenção federal ou estadual previstas na Constituição Federal, ou, ainda, as sanções estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Ausência de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal, o qual exige a edição de lei complementar para a regulação de matéria de finanças públicas. Trata-se de norma geral voltada à publicidade das contas públicas, inserindo-se na esfera de abrangência do direito financeiro, sobre o qual compete a União legislar concorrentemente, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal. 3. A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais especifica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, da CF/1988).4. Ação julgada improcedente.

Nesse mesmo prisma, na inversão de fases, a racionalização do procedimento reduz custos e riscos de nulidade, porém também impõe à Administração o dever de analisar com diligência a habilitação do vencedor, sob pena de gerar indenização por anulação posterior, de acordo com Diniz[176]. A

---

174 MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2018. p. 931.

175 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.198/PB.

176 DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. Revista Argumentum, Marília, SP, v. 19,

inversão de fases transferiu à Administração o ônus do erro de julgamento, sendo indenizável a perda da confiança legítima do licitante quando o erro é imputável ao órgão público.

Em igual sentido, nos critérios de julgamento por maior retorno econômico, o foco na performance contratual implica uma nova espécie de responsabilidade objetiva por resultado, em que o inadimplemento ou a extinção antecipada do contrato pode gerar indenização proporcional ao benefício comprovadamente auferido pela Administração[177].

> De acordo com o art. 148 da Lei nº 14.133/2021, a declaração de nulidade do contrato administrativo requererá análise prévia do interesse público envolvido e operará retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos. Contudo, se não for possível o retorno à situação fática anterior, a nulidade será resolvida por perdas e danos, sem prejuízo das responsabilizações.

Dessa forma, o dever de indenizar passa a ser transversal e funcional, não sendo mais uma consequência excepcional, mas, sim, parte integrante da racionalidade contratual moderna, fundada na boa-fé e na confiança legítima.

Convergência com o regime das estatais

A Lei das Estatais[178] não previa regra semelhante à prevista na Lei nº 14.133/2021 em seu artigo 149; porém, a doutrina adotava a aplicação do artigo 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, de forma subsidiária, objetivando a unificação normativa da responsabilidade indenizatória.

Como observa Justen Filho[179], a simetria entre os dois diplomas revela a consolidação de um princípio geral do dever de indenizar do Estado, aplicável a toda contratação pública, independentemente do regime jurídico do ente contratante.

Do mesmo modo, essa uniformização é reforçada pelo artigo 21 da LINDB, que determina que as consequências jurídicas dos atos administrativos devem considerar suas consequências. Senão, veja-se: “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a

n. 2, p. 305–318, maio/ago. 2018. p. 310-312.

177 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p.426.

178 BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2016.

179 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 201.

invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas"[180].

Assim, a indenização deixa de ser um ônus aleatório e passa a ser expressão de proporcionalidade e justiça administrativa, sendo que o novo regime licitatório brasileiro redefine profundamente o papel da indenização nas contratações públicas e, se antes ela era vista como exceção decorrente da nulidade, agora é compreendida como instrumento de equilíbrio e legitimidade entre Estado e particular. Logo, o dever de indenizar, ao lado da boa-fé objetiva e da governança pública, constitui o eixo de sustentação do Direito Administrativo contratual contemporâneo, e a indenização é a face corretiva da legalidade que reconcilia o dever estatal de agir conforme o Direito com o dever de não causar injustiça ao administrado[181].

Em suma, o art. 149 da Lei nº 14.133/2021, em harmonia sistêmica com a Lei nº 13.303/2016 e os arts. 20 a 22 da LINDB estabelecem o núcleo normativo da responsabilidade civil da Administração contemporânea, superando a dicotomia entre legalidade e justiça e consolidando o princípio da indenização do particular de boa-fé como garantia fundamental do Estado de Direito.

A Nulidade Contratual no Direito Administrativo

Natureza e efeitos da nulidade no regime público

A nulidade[182], no âmbito do Direito Administrativo, é mais do que uma mera matéria jurídica; é a confissão institucional de que o Estado cometeu um equívoco e revela o ponto de colisão entre a pretensão de legalidade e a realidade das imperfeições estatais. Se, no Direito Privado, o ato nulo é simples manifestação inválida de vontade, no regime jurídico público a nulidade adquire um sentido ético, sendo o momento em que a Administração, ao reconhecer seu próprio vício, deve decidir se o corrige com justiça (muitas vezes com reparação) ou o agrava com rigidez (causando prejuízo).

180 LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

181 SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 126, p. 45–80, jan./jun. 2023. p. 49-50.

182 DARDE, Monica Francine de Oliveira. A nulidade dos contratos administrativos no âmbito da Lei nº 14.133/2021. 2025. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. p. 17-19.

No passado, a doutrina brasileira costumava tratar a nulidade como uma espécie de punição, e o ato irregular seria banido do mundo jurídico, sendo que suas consequências eram de pouca preocupação. Essa postura, porém, já não se sustenta diante de uma leitura consequencialista do Direito Público, que exige ponderação entre a legalidade/formalidade e os valores constitucionais da segurança e da confiança, segundo Lima[183].

A invalidade do contrato administrativo não pode ser utilizada como instrumento de enriquecimento ilícito da Administração Pública, que deve indenizar o contratado de boa-fé pelas vantagens efetivamente recebidas[184].

Nesse turno, a nulidade não deve ser encarada como punição por eventual erro, e sim como um mecanismo de reequilíbrio; e, se o Estado anula um contrato irregular (o que é legítimo se houver ilegalidade), deve fazê-lo sem transformar o particular de boa-fé em vítima colateral da moralidade administrativa. Afinal, a Administração Pública não pode valer-se da nulidade como escudo para eximir-se de responsabilidades a que ela própria deu causa. Ensina Justen Filho[185] que a invalidação do contrato se orienta pelo princípio do prejuízo, vale dizer, aplica-se o princípio da proporcionalidade para identificar a solução menos onerosa para os interesses fundamentais.

Nesse contexto, o formalismo sancionatório revela uma nova concepção de juridicidade, sendo uma legalidade dialógica, que busca compatibilizar a proteção do interesse público com a boa-fé objetiva e a proporcionalidade, explica Ferraz[186]. A nulidade deixa, assim, de ser o marco final do ato administrativo e passa a ser o instrumento de sua reconstrução justa para o mundo jurídico.

Distinção entre Nulidade e Anulabilidade

A distinção clássica entre nulidade e anulabilidade, em toda a dogmática jurídica, ganha novo embasamento quando conduzida ao universo do Direito Público. A nulidade se refere ao ato absolutamente inválido, aquele que nunca poderia ter existido, enquanto a anulabilidade alcança o ato apenas imperfeito e que pode ser corrigido.

183 LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 217.

184 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

185 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 1544.

186 FERRAZ, Sérgio. Tratado de direito administrativo brasileiro: parte geral. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 46.

Segundo Nohara[187], alguns posicionamentos sobre o tema são essenciais para o entendimento. Veja:

> [...] 1. o de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual o vício acarreta sempre a nulidade do ato, não havendo como se falar em anulabilidade; 2. o de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que defende a tradicional distinção entre atos nulos e anuláveis; 3. o de Seabra Fagundes, que propugna uma divisão tricotômica: nulos, anuláveis e irregulares; diferenciando totalmente a concepção adotada no Direito Administrativo entre nulos e anuláveis daquela encontrada no Código Civil; e 4. a do próprio Celso Antônio Bandeira de Mello, que aceita o posicionamento de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, mas acrescenta ainda a classificação uma terceira categoria: a dos atos inexistentes.

Ainda nesse diapasão, conforme as lições da autora[188]:

> Diante do exposto, defendemos que é plenamente plausível, a partir de concepções pós-positivistas, diferenciar nulidade, para as graves ilegalidades, que não admitem convalidação, de anulabilidade, na qual, em face de uma irregularidade menor, o intérprete pode sanear um ato que produz efeitos que merecem ser preservados. Concordamos, portanto, com Seabra Fagundes, no sentido da necessidade de se diferenciarem os conceitos de nulidade e anulabilidade do direito privado da noção adotada pelo direito público, mas entendemos que a anulabilidade englobaria as irregularidades. Ademais, um argumento relevante que separa o regime jurídico-administrativo do regime dos atos anuláveis no direito privado é o de que a autotutela administrativa não depende de provocação, pode ser exercida de ofício pela Administração Pública, não havendo, pois, necessidade de o Poder Público depender de provocação particular para anular atos irregulares.

Contudo, mais importante do que distinguir os vícios é compreender o seu impacto prático e o que fazer quando a anulação de um contrato válido em aparência afeta terceiros de boa-fé e compromete a continuidade do serviço público.

Nesse momento, o Direito Administrativo contemporâneo se afasta da abstração e se aproxima da realidade, e a anulação pura e simples, desprovida de análise de efeitos, afronta a própria finalidade do princípio da legalidade, que é servir ao interesse público e não à formalidade imposta pelo Estado[189].

O Superior Tribunal de Justiça, há tempos, vem consolidando essa visão e, em decisão paradigmática, afirmou que a declaração de nulidade de contrato administrativo não exonera a Administração do dever de indenizar

187 NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2017. p. 222.

188 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp 1.394.161/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 08.10.2013.

189 MARTINS, Thiago Penido. Discriminação nas relações contratuais. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 267.

o contratado de boa-fé pelas prestações efetivamente executadas e úteis ao serviço público[190].

Nesse mesmo sentido, a nulidade do contrato não exime do dever de ressarcir o contratado de boa-fé, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração[191]. Assim, essas manifestações indicam um deslocamento importante da nulidade como extinção do ato para a nulidade como ajuste moral de consequências, e o ato inválido é mitigado, sendo seus efeitos úteis preservados quando amparados pela boa-fé.

A consolidação dessa visão decorre de um lento, porém firme, amadurecimento jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 138, advertiu que a anulação de ato administrativo por vício formal não pode ignorar os efeitos concretos que ele produziu, especialmente quando houver boa-fé dos beneficiários e prestação efetiva de serviços ao Estado, devendo ser precedida de processo administrativo para possibilitar a ampla defesa e o contraditório [192].

Ainda tratando sobre o assunto, tem-se a Súmula Vinculante nº 3 do STF[193], veja-se:

> Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Ademais, esses precedentes expressaram uma mudança de posicionamento, em que o Estado deixa de ser extremamente formalista e passa a ser um agente de justiça, que reconhece seus próprios erros e busca repará-los com proporcionalidade. Ensina Justen Filho[194] que se utiliza genericamente a expressão anular como terminologia no Direito Administrativo, mesmo quando o vício caracteriza nulidade. A expressão é aplicada para descrever a conduta de reconhecimento da existência de um vício e de proclamá-lo.

Portanto, a nulidade contratual não é mais o marco terminal do vínculo jurídico, mas a oportunidade de reafirmar a confiança pública; e, quando a Administração anula um contrato irregular e, simultaneamente, indeniza o

190 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp 1.394.161/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 08.10.2013.

191 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp nº 928.315/MA, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 29.06.2007.

192 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 594.296/MG, Rel. Min. Dias Tofolli, julgamento em 27 abr. 2016.

193 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE Nº 3. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula739/false. Acesso em: 3 set. 2025.

194 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 916.

particular de boa-fé, ela não apenas corrige o erro, mas também restaura o pacto moral que sustenta a legitimidade do poder público, explica Maffini[195].

E, nesse ponto, é importante, mais uma vez, reforçar a distinção entre nulidade e anulabilidade dos atos e contratos administrativos, assumindo relevância prática no novo regime licitatório. Enquanto a nulidade é insanável e decorre de vício grave (como ausência de competência ou de licitação obrigatória), a anulabilidade admite convalidação e modulação de efeitos, especialmente quando o ato produziu efeitos úteis e legítimos.

A Lei nº 14.133/2021, em harmonia com a LINDB, admite expressamente a modulação dos efeitos da invalidação, a fim de preservar resultados jurídicos e econômicos legítimos, quando o vício não decorre de má-fé ou de lesão ao erário, determinando que a Administração deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação de sanções ou na invalidação de contratos.

A previsão normativa em exame representa verdadeira normatização do princípio da segurança jurídica administrativa, na medida em que impede que o controle da legalidade seja exercido de forma desagregadora, convertendo-se em fator de desorganização institucional e de instabilidade das decisões administrativas, em detrimento da confiança legítima e da boa governança.

> A lógica não está em proteger esta ou aquela parte, mas o contrato administrativo em si e por si. A invés de destruir a contratação e, assim, frustrar o interesse público ao impedir que o bem ou serviço seja prestado (instalando litígios infindavéis e custos extraordinários), a Lei nº 14.133/2021 blinda o negócio jurídico, inclusive dos efeitos de eventuais vícios de legalidade[196]

Essa previsão representa a normatização do princípio da segurança jurídica administrativa, que impede que o controle da legalidade se converta em instrumento de desorganização institucional[197]. Nesse contexto, o gestor público, ao invalidar um contrato, deve ponderar não apenas o vício formal, mas também o impacto econômico e social da medida, sob pena de responsabilidade pessoal, conforme preconiza o artigo 28 da LINDB.

---

195 MAFFINI, Rafael Da Cás. Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. p. 121-122.

196 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. 458.

197 SILVA, Vasco Manuel Pascal Dias Pereira da. Em busca do acto administrativo perdido. Coimbra: Almedina, 2003. p. 303-207.

É importante trazer à discussão que a doutrina italiana, alemã e norte-americana converge no reconhecimento de que a nulidade não pode servir de pretexto para o cerceamento de direitos legitimamente adquiridos ou para o enriquecimento indevido do ente estatal.

Igualmente, a doutrina alemã já reconhecia que a nulidade administrativa deve ser analisada sob a ótica da utilidade pública e da confiança do administrado (*Vertrauensschutz*), e o mesmo princípio foi adotado na doutrina italiana, que trata da *invalidità* relativa e da *conservazione degli effetti utili*, isto é, a preservação dos efeitos úteis dos atos anuláveis. Ainda na Itália, a teoria da *invalidità con effetti conservati*, elaborada por Cassese e Alessi[198], distingue entre nulidade formal e nulidade material, admitindo que a segunda possa produzir efeitos indenizáveis se o particular agiu sob erro justificável de confiança.

Nesse sentido, a jurisprudência do *Consiglio di Stato*, especialmente a decisão nº 2312/2017, reconhece o dever de indenização sempre que o particular demonstrar a utilidade pública do serviço prestado e a ausência de dolo ou culpa grave[199].

Na doutrina germânica, o princípio do *Vertrauensschutz*, que é a proteção da confiança, impõe ao Estado o dever de preservar expectativas legítimas criadas por sua própria atuação, mesmo quando o ato é inválido. Conforme descreve Schmidt-Assmann[200], a confiança legítima é elemento constitutivo do Estado de Direito; sua violação exige reparação, sob pena de descrédito do poder público.

A doutrina americana do *government liability for invalid contracts*, evoluiu a partir de decisões da Suprema Corte, como nos casos em United States v. Amdahl Corp[201] e United States v. Winstar Corp[202], onde tais precedentes consolidaram a ideia de que, ainda que o contrato seja inválido por falha procedimental, o ente deve indenizar o particular que atuou com boa-fé e proporcionou benefício mensurável à Administração.

---

198 CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 315.

199 ITÁLIA. Consiglio di Stato. Sentenza n. 2312, 17 maio 2017. Roma, 2017. Disponível em: https://www.giustizia-amministrativa.it. Acesso em: 12 fev. 2025.

200 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg: Springer, 2018. p. 433.

201 UNITED STATES. Supreme Court of the United States. United States v. Amdahl Corp., 786 F.2d 387 (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit, 1984). Julgado em 13 mar. 1984. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/ appellate-courts/F2/786/387/. Acesso em: 12 fev. 2025.

202 UNITED STATES. Supreme Court of the United States. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996). Julgado em 1º jul. 1996. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/518/839/. Acesso em: 12 fev. 2025.

Inobstante, as doutrinas jurídicas italiana, alemã e norte-americana encontram ressonância na nova norma de compras e contratos, Lei nº 14.133/2021, que absorve os princípios da confiança legítima, do enriquecimento sem causa e da responsabilidade objetiva, confirmando um sistema híbrido de responsabilidade pública contratual.

Consequências Jurídicas e Econômicas da Nulidade Administrativa

O Dever de Indenizar e a Modulação de Efeitos

A declaração de nulidade é um ponto de inflexão jurídica; portanto, declarar a nulidade é um ato de audácia institucional e também de coerência em um sistema orientado por princípios balizados pela legalidade e pela responsabilidade. A aplicação da nulidade deve preservar o interesse público sem desprezar a boa-fé do ente estatal, que não pode simplesmente apagar seus erros como se deles não restassem cicatrizes e, nesse contexto lógico, deve reconhecê-los com o objetivo de repará-los.

É por isso que o dever de indenizar surge como uma decorrência lógica da legalidade substancial, e a Administração Pública que se beneficia de uma prestação útil não pode refugiar-se atrás da nulidade formal. Como ensina Di Pietro[203], a nulidade do contrato administrativo, quando imputável à Administração, não afasta o dever de indenizar o contratado de boa-fé pelas despesas realizadas e pelos serviços efetivamente prestados, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado.

Em vista disso, a construção doutrinária é enriquecedora, pois não há legitimidade plausível quando o poder público se enriquece injustamente às custas da confiança que desperta em suas relações jurídicas, e é por isso que a doutrina contemporânea defende a necessidade de modular os efeitos da nulidade e também de equilibrar a correção jurídica, bem como realizar a preservação de valores constitucionais, como a segurança e a proporcionalidade.

Assim, a reparação devida ao contratado de boa-fé não fragiliza o princípio da legalidade; pelo contrário, o concretiza sob o prisma da confiança e da proporcionalidade.

203 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

Assim dispõe a doutrina de Nohara[204]:

> A razoabilidade analisa basicamente o equilíbrio entre os meios e fins, especialmente no tocante a adequação dos meios, tendo em vista a aptidão para atingirem determinadas finalidades. Assim, por exemplo, questões que testam o conhecimento do direito são meios razoáveis a serem utilizados em concursos públicos para seleção de pessoal nas carreiras jurídicas.

Nesse sentido, o respeito ao princípio da proporcionalidade deve manter equilíbrio entre os meios e os fins pretendidos pelo ente estatal. No presente caso, quando se pretende rescindir uma avença entabulada em virtude de uma ilegalidade, o Poder Público deve ser razoável, sob pena de interferência externa com o intuito de corrigir eventual disparidade.

Nesse sentido, a contribuição de Marinela[205]:

> Portanto, sendo a decisão manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado os limites da discricionariedade, violando assim o princípio da Proporcionalidade, devendo o Poder Judiciário corrigir essa ilegalidade com a anulação do ato, sendo impossível anular somente o excesso. Diante desse contexto, também é possível a responsabilização do administrador público, inclusive pelo abuso de poder, o que pode ser configurado com o reconhecimento do excesso de poder ou desvio de finalidade.

Sobre essa questão, Justen Filho[206] assevera que:

> Daí por que se afirma que a invalidação do contrato se orienta pelo princípio do prejuízo, vale dizer, aplica-se o princípio da proporcionalidade, para identificar a solução menos onerosa para os interesses fundamentais. Suponha-se, por exemplo, que a contratação direta (sem prévia licitação) não tenha sido precedida das formalidades necessárias. No entanto e posteriormente, verifica-se que o fornecedor contratado era o único em condições de realizar o fornecimento. Não haveria cabimento em promover a anulação, desfazer os atos praticados e, em sequência, praticar novamente o mesmo e exato ato realizado anteriormente. Especialmente quando se tratar de tutela da forma, devem-se encampar as conquistas contemporâneas no tocante as formalidades legais. Os requisitos e exigências de forma são deduzidos sempre no interesse da segurança jurídica, para tutela e defesa de determinados interesses. A forma, ainda quando da essência do ato, não se justifica por si mesma. Por isso, a consolidação de um estado de fato, em que não se possa vislumbrar prejuízo para o interesse a Lei busca proteger, torna sem objeto a pronúncia do vício. O desfazimento do ato, quando inocorrente prejuízo aos interesses fundamentais, encontraria obstáculo na impossibilidade de reposição absoluta da situação fática no estado anterior. A

204 NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas. 2017. p. 98.
205 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.
206 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 1238.

> proclamação da nulidade depende da concorrência de dois requisitos. Deve haver, de um lado, o vício; de outro, deve existir o prejuízo. No âmbito federal, consagrou-se essa orientação doutrinária em diploma legislativo. O art. 55 da Lei 9.784/1999 determinou que "em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão a interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração". A referência a interesse público indica a possibilidade de serem sanados vícios sérios e graves, inclusive de nulidade absoluta, desde que essa seja a solução mais razoável e adequada em face do sistema jurídico. Enfim, deverá examinar-se mesmo se a decisão de invalidação será a mais vantajosa para os interesses fundamentais. Se anular o ato importar responsabilidade civil à Administração Pública de dimensões mais elevadas e sérias do que a simples continuidade da contratação, parece que deverá prevalecer esta última opção, especialmente quando a cessação da execução propiciar riscos ao interesse da comunidade. Essa orientação foi sedimentada por meio dos artigos 20 e 21 da LINDB.

Inobstante, tem-se, então, um contrapeso caso haja ilegalidade discricionária por parte da Administração Pública, numa eterna busca pela perfeição jurídica. E, muito mais do que isso, a busca por refazer o patrimônio do particular sem obstruir a Administração com indenizações desmesuradas.

Dessa forma, o dever de indenizar é mais do que uma consequência econômica; é a tradução prática de um compromisso ético, evitando-se que a anulação de um ato ilegal destrua, junto com o vício do ato jurídico, a organização da confiança que sustenta o Estado de Direito.

Outro ponto a ser discutido é que, ao examinar as consequências da nulidade administrativa, não se pode perder de vista o consequencialismo jurídico,[207] e é essa corrente que visa reconciliar o Direito com o caso concreto, pois julgar sem olhar para os efeitos pode trazer graves prejuízos para as partes da relação jurídica.

A decisão pública deve ponderar não apenas a correção da norma, mas o impacto de sua aplicação, e, nesse diapasão, Barroso[208] afirma que a Constituição Federal impõe à atuação estatal uma racionalidade que transcende a legalidade estritamente formal, exigindo decisões públicas capazes de produzir resultados justos, razoáveis e proporcionais.

---

207 Na filosofia, o consequencialismo levar as consequências de uma decisão a sério, não e novo. Nós poderíamos ir até a Grécia antiga a fim de encontrar a raiz disso (por exemplo, o famoso orador grego Demóstenes, dizia que "toda vantagem obtida antes é julgada a luz do resultado final"). In: T IMM, Luciano Benetti. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 82.

208 BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

Dessa perspectiva, conforme Fagundes[209], a nulidade deixa de ser um ato de ruptura e passa a ser uma decisão ponderada, guiada pelos princípios da legalidade e da razoabilidade. Dessa feita, o consequencialismo está longe de relativizar a legalidade, oferecendo-lhe um plano ético e, assim, estimulando o conceito de que a norma deve servir à sociedade.

Por isso, a modulação dos efeitos da nulidade é a expressão mais madura desse pensamento e permite que o Estado corrija seus erros sem causar rupturas desnecessárias, ajustando a sanção à medida da realidade. É o equilíbrio, a prudência e o dever de proteger a coisa pública, assevera Pereira Júnior[210]. Dessa forma, a Administração transforma seus erros em decisões ponderadas que buscam corrigir apontamentos sanáveis.

Ensina Irena Nohara[211], que:

> O consequencialismo, por sua vez, procura evitar decisões injustas e desequilibradas, estimulando que haja uma ponderação das consequências práticas da decisão, exigindo –se que a motivação de uma decisão de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

Importante destacar também que a trajetória que revela a responsabilidade civil da Administração Pública, quando situada no contexto das nulidades contratuais, ultrapassa o plano técnico-jurídico e se insere no campo ético, onde o Direito e a moral administrativa se encontram para medir a legitimidade do Estado diante de seus próprios erros.

Se outrora a nulidade era vista como instrumento punitivo, hoje ela deve ser compreendida como ato de reconstrução da juridicidade, e o Estado não se deslegitima ao reconhecer a falha; pelo contrário, reafirma sua autoridade ao repará-la. O dever de indenizar o contratado de boa-fé, longe de fragilizar a Administração, a fortalece como ente responsável e confiável[212].

Nas palavras de Bandeira de Mello[213], a responsabilidade estatal decorre logicamente do exercício de poderes em nome da coletividade, constituindo o contrapeso necessário à supremacia do interesse público.

---

209 FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 47-48.

210 PEREIRA JÚNIOR. Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 5. ed. São Paulo: Renovar, 2002. p. 608.

211 NOHARA, Irene Patrícia Diom. Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2025.

212 FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 49.

213 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

Portanto, a nulidade não encerra o contrato, mas dá à Administração a oportunidade de sanar eventual imperfeição, e é nesse momento que o Estado se vê obrigado a equilibrar dois polos que o definem, quais sejam, a legalidade e a justiça. Isso significa dizer que o ente estatal que anula seus atos e indeniza com equidade alcança a epítome do verdadeiro Estado Democrático de Direito, no qual o poder se submete à ética.

Nesse ponto, o pensamento de Forsthoff[214] diz que a Administração moderna não é privilégio de poder, mas dever de serviço e quem administra para todos deve suportar os encargos dos danos que causa. Essa concepção, de inspiração alemã, resultou em ressonância nas doutrinas italiana e brasileira, formando um mosaico de coerência teórica, tendo como pilares a boa-fé, a confiança e a proporcionalidade, sobre os quais repousa o novo paradigma da responsabilidade pública.

Mais do que restaurar a coerência do sistema, esse paradigma propõe uma mudança de olhar, em que o Estado não deve ser visto como sujeito que não comete erros, nem como ente punitivo de si mesmo, mas como organismo capaz de aprender com os próprios desacertos e de transformar a nulidade em instrumento pedagógico de justiça, explica Reale[215]. Nessa linha, a efetividade da responsabilidade civil estatal reside não em punir a Administração, mas em garantir que o exercício do poder seja compatível com a confiança social.

Por conseguinte, o dever de indenizar o contratado de boa-fé não é concessão graciosa nem exceção de conveniência, mas sim o cumprimento de um mandamento constitucional, de que o Estado, ao exercer poder, jamais deixará de responder moral e juridicamente pelos efeitos de sua atuação.

A responsabilidade objetiva do Estado fundamenta-se no princípio da solidariedade, na medida em que o poder público atua em nome da coletividade e, por isso, deve suportar os ônus decorrentes de sua atuação lesiva. Como arremata Carvalho Filho[216], "cuida-se de proteger expectativas dos indivíduos oriundas na crença de que disciplinas jurídico-administrativas são dotadas de certo grau de estabilidade".

Assim, pode-se dialogar sobre o problema da pesquisa, sendo preciso reconstruir a responsabilidade civil estatal a partir de uma visão ético-funcio-

214 FORSTHOFF, Ernst. Lehre vom Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck, 1956. p. 267.

215 REALE, Miguel. Revogação e anulamento do ato administrativo. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 71-72.

216 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 40.

nal e consequencialista, em que a legalidade formal cede espaço à juridicidade substantiva, sendo o dever de indenizar reconhecido como instrumento de preservação da confiança pública e da justiça administrativa.

Em outras palavras, a responsabilidade do Estado é a expressão moral de sua juridicidade, e o dever de indenizar o contratado de boa-fé[217] é mais do que consequência de um vício formal; é um gesto de coerência com os valores que fundam o ente estatal, sendo certo que o poder público não é legitimado pela ausência de erros, mas, ainda assim, pela capacidade de corrigir o que não funcionou, de modo que o Estado ético é aquele que, mesmo diante da nulidade, escolhe a correção.

Existe um ponto em que o Direito deixa de ser um código de regras e se transforma em um espelho moral da sociedade que o produz, e, nesse reflexo, a responsabilidade do Estado, em especial diante de suas próprias falhas, não é apenas um tema técnico, mas uma questão de honra institucional. É nesse território ético que se situa o dever de indenizar o contratado de boa-fé diante da nulidade administrativa.

A nulidade contratual no direito administrativo contemporâneo e seus efeitos indenizatórios

O diploma legal trazido pela nova norma de licitação reformulou profundamente o regime jurídico da nulidade dos contratos administrativos, estabelecendo uma concepção moderna que concilia o princípio da legalidade com os princípios da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa.

Todavia, o núcleo dessa transformação reside na positivação do dever de indenizar o particular de boa-fé, mesmo diante de vícios que tornem o contrato inválido ou inexistente.

A noção de nulidade, que historicamente teve caráter sancionatório e excludente, cede espaço a uma visão reparatória, na qual o vício do contrato não pode converter-se em injustiça administrativa, sendo que a anulação de um contrato não apaga a realidade econômica que ele produziu, sendo imperativo ao Estado recompor o equilíbrio patrimonial e proteger a confiança legítima do contratado.

---

217 MARTELLI, Ana Laura T. A boa-fé objetiva e os limites da rescisão unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público. Revista de Direito Público, Londrina, v. 1, n. 6, p. 20–34, jan./abr. 2011. p. 23-25.

Não é outro o entendimento da jurisprudência[218]:

> Na aplicação das Súmulas 346 e 473 do STF, tanto a Suprema Corte, como este STJ, tem adotado cautela, a orientação jurisprudencial inserida nos seus enunciados, firmando entendimento no sentido de que o Poder de a Administração Pública anular ou revogar os seus próprios atos não é tão absoluto, como as vezes se supõe, eis que, em determinadas hipóteses, hão de ser inevitavelmente observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Isso para que não se venha a fomentar a prática de ato arbitrário ou a permitir o desfazimento de situações regularmente constituídas, sem a observância do devido processo legal oi de processo administrativo, quando cabível.

O artigo 149 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a seguinte disposição: "A declaração de nulidade do contrato administrativo não exime a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa"[219].

Todavia, esse comando normativo representa um dos avanços mais significativos da nova lei, pois rompe com a tradição da nulidade punitiva, segundo a qual o contrato irregular não gerava qualquer efeito jurídico, ainda que o particular tivesse agido de boa-fé.

Assim, trata-se de verdadeira virada de paradigma, em que pese o foco desloca-se da punição abstrata para a reparação concreta, caminhando-se para que a nulidade no Direito Administrativo brasileiro seja um instituto de justiça administrativa.

Nesse sentido, a declaração de nulidade deve preservar os efeitos válidos e úteis do ato, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica. Por seu turno, a Lei das Estatais já havia antecipado essa racionalidade, tendo sua aplicação complementada pela Lei nº 8.666/1993, em que a construção doutrinária e jurisprudencial já perseguia uma nulidade justa, como sendo aquela que reconhece o vício preservando os efeitos legítimos da relação contratual e, quando for o caso, indeniza os prejuízos suportados pelo contratado.

Por fim, essa evolução é coerente com a tendência introduzida pela LINDB, especialmente após a Lei nº 13.655/2018, que inseriu no ordenamento o dever de considerar as consequências práticas da decisão administrati-

218 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). RO em MS 10.673/RJ, 1.ª T., rel. Min. Francisco Falcão, j. em 23.05.2000, Dj de 26.06.2000

219 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Art. 59, § 1º.

va, conforme expressa previsão nos arts. 20 e 21, e de avaliar a proporcionalidade e a boa-fé dos agentes envolvidos, nos termos do art. 22.

O aprofundamento do estudo da nulidade na Lei nº 14.133/2021 consagra o que se pode denominar de nulidade justa, conceito que harmoniza legalidade, boa-fé e equidade, sendo que o foco que permeava o Direito Administrativo outrora desloca-se da sanção para a reparação e também do formalismo para a justiça administrativa (beneficiando o contratado).

No novo paradigma, Canaris[220] afirma que, a nulidade administrativa não se resume à extinção dos efeitos jurídicos, mas, sim, implica o dever imposto ao ente estatal de recompor o equilíbrio econômico e de proteger a confiança legítima do particular, ora contratado.

A Administração que anula um contrato válido, utilizando o paradigma atual previsto na nova norma, deve indenizar os prejuízos efetivos e reconhecer a utilidade dos serviços prestados. Pinto[221] pondera, todavia, que já havia essa previsão no diploma anterior, no qual, de forma tímida, os danos da nulidade do ato administrativo passaram a ser indenizáveis.

Dessa maneira, a Lei nº 14.133/2021, em consonância com a Lei nº 13.303/2016 e com os artigos 20, 22 e 23 da LINDB, estabelece uma nova teoria da nulidade administrativa, que protege a boa-fé e a confiança legítima, evitando o enriquecimento sem causa do Estado, impondo a responsabilidade ao agente público causador do vício e convertendo a nulidade em instrumento de justiça e governança pública. Entretanto, trata-se da solidificação de uma responsabilidade civil administrativa reparatória, que se distancia da punição obscura e se aproxima de uma ética pública fundada na proporcionalidade e no respeito à confiança do contratado, informa Caldas[222].

Inobstante, essa reconstrução teórica encontrou respaldo na jurisprudência recente do STJ e do TCU, tendo sido abandonada gradualmente a visão punitivista da nulidade para a adoção de uma visão reparadora e consequencialista, conforme os novos paradigmas da LINDB e das Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021.

---

220 CANARIS, Claus-Wilhelm. A liberdade e a justiça contratual na "sociedade de direito privado". In: MONTEIRO, António Pinto (coord.). Contratos: atualidade e evolução. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1997. p. 49–66.

221 PINTO, Paulo Mota. Notas sobre o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e os direitos de personalidade no direito português. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). A constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 61–83.

222 CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MATA, Jamile Bergamaschine. Revisitando a teoria da responsabilidade contratual do Estado sob o prisma da boa-fé objetiva. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), v. 10, n. 1, p. 55–75, jan./abr. 2018. p. 57-58.

O Tribunal de Contas da União consolidou o entendimento de que a boa-fé do contratado é limite objetivo à eficácia da nulidade contratual. A decisão é simbólica porque reconhece que o interesse público não se confunde com o interesse punitivo e também se manifesta na preservação da confiança e na recomposição dos efeitos úteis da prestação do serviço ou produto objeto do contrato.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça[223] reafirmou o entendimento de que o direito, como emana do texto, está condicionado a não ter o contratado contribuído para o vício gerador da invalidação. Se concorreu, agindo de má-fé, a Administração não tem o dever de indenizar. Transcrevemos também a jurisprudência que corrobora esse entendimento:

> [...] verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a nulidade do contrato administrativo não obsta o dever de a Administração Pública indenizar o contratado pelos serviços prestados, sob pena de enriquecimento ilícito.

Em consequência, esses precedentes dialogam diretamente com o artigo 147 da Lei nº 14.133/2021, que consagra expressamente o dever de indenizar o contratado de boa-fé. A norma desloca o foco da nulidade como punição para a nulidade como instrumento de justiça corretiva, vinculada à proporcionalidade e à vedação do enriquecimento sem causa.

A legalidade administrativa não se presta a chancelar injustiças, devendo operar como instrumento de correção moral do poder estatal, compatibilizando autoridade com a justiça[224].

Essas decisões e dispositivos demonstram que o Direito Administrativo brasileiro ingressa em um novo ciclo de legalidade, no qual a forma e o conteúdo deixam de ser opostos, e a nulidade passa a ser um mecanismo de restauração de legitimidade.

A Lei das Estatais introduziu no Estado mecanismos de autorregulação, e a Nova Lei de Licitações, por sua vez, aprimorou a adoção da boa-fé e da justiça contratual. Pode-se afirmar que o novo centro gravitacional do Direito das contratações públicas reside no equilíbrio entre legalidade formal e boa-fé objetiva, exigindo que o Estado repare o justo e sancione o ímprobo. Em síntese, a convergência entre as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021

---

223 No caso, o contratado agiu de má-fé ao colaborar para indevida dispensa de licitação. In: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AgRg no REsp nº 1.394.161, Relator: ministro Herman Benjamin, Julgado em 08.10.2013.

224 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

representa o esforço de reconstrução moral do Estado brasileiro, de modo que ambas traduzem a evolução dos preceitos legais, buscando respeito à moralidade.

A Responsabilidade Civil das Estatais e os Efeitos da Nulidade Contratual

A responsabilidade civil das empresas estatais é um terreno de fronteira e um espaço em que o Direito Público e o Direito Privado se confundem. Assim, de um lado, as estatais são expressão da iniciativa empresarial do Estado, e, de outro, são instrumentos da vontade pública, submetidos aos princípios constitucionais previstos em seu art. 173, § 1º, que impõe que essas entidades observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, demonstrando que o Estado, mesmo quando atua como empresário, não se desobriga da ética republicana.

Essa elasticidade revela um Estado que precisa ser, ao mesmo tempo, eficiente como empresa e íntegro como instituição, e o artigo 38 da Lei nº 13.303/2016 tenta equilibrar essas duas faces ao dispor que as empresas públicas e as sociedades de economia mista responderão objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso em caso de dolo ou culpa[225].

Assim, quando uma empresa estatal causa dano no exercício de atividade pública ou em decorrência de ato administrativo, aplica-se o regime de responsabilidade objetiva. A regra reafirma o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, mas não se limita a repeti-lo e o contextualiza no ambiente de mercado, onde a estatal atua como agente econômico, assumindo riscos próprios da atividade empresarial. Marçal Justen Filho[226] distingue, no âmbito das empresas estatais, uma responsabilidade pública e uma responsabilidade privada, conforme a natureza da atuação desempenhada, ressaltando que, independentemente do regime aplicável, permanece íntegro o dever de indenizar os danos resultantes de comportamentos ilícitos.

A existência de um regime jurídico híbrido (privado e público) aplicável às empresas estatais não afasta o dever de indenizar, apenas modula seus

225 BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1º jul. 2016.

226 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

fundamentos e sua extensão, conforme a natureza da atividade desempenhada. Nas atividades administrativas típicas, prevalece a responsabilidade objetiva, enquanto, nas atividades econômicas, aplica-se, em regra, o regime comum de responsabilidade civil, sem prejuízo da incidência de standards públicos de controle.

Importante destacar que as empresas estatais configuram verdadeiros entes híbridos do Direito Administrativo[227], marcados pela coexistência permanente de uma dimensão pública e de uma dimensão empresarial, cuja convivência tensionada constitui traço estrutural do modelo jurídico que lhes é próprio.

Essa diferenciação ganha relevo diante da nulidade contratual, tema sensível na dogmática administrativa, e que, durante muito tempo, a jurisprudência e a doutrina sustentaram uma postura punitiva, segundo a qual o contrato inválido deveria ser desfeito, mesmo que isso implicasse punir o particular de boa-fé. Contudo, o Direito contemporâneo passou a reconhecer que a justiça formal nem sempre é a justiça real.

No plano estrangeiro, Giannini já ensinava que as società a partecipazione pubblica são organismos de fronteira, onde o poder público se serve do mercado sem renunciar à sua natureza institucional. De modo semelhante, Schröder[228] define as öffentliche Unternehmen alemãs como instrumentos do Estado para a realização de tarefas sociais, mas vinculados à juridicidade administrativa.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), ao dispor em seu artigo 147 que “a nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado de boa-fé pelo que houver executado e que não possa ser restituído”, instituiu um novo paradigma de juridicidade consequencialista[229].

Nesse ponto, a nulidade deixa de ser vista como pena e passa a ser compreendida como instrumento de recomposição ética da relação jurídica, e o que se protege não é o vício formal, mas a confiança legítima do particular que, acreditando na validade do contrato, prestou serviço útil ao ente contratante. Como bem nota Martins-Costa[230], a boa-fé objetiva é vetor hermenêutico e norma de conduta, impondo deveres de lealdade, correção e

227 ZANOBINI, Guido. Corso di diritto amministrativo. 5. ed. Milano: Giuffrè, 1947. p. 284.

228 SCHRÖDER, Meinhard. Öffentliches Wirtschaftsrecht und Staatliche Unternehmen. Berlin: Springer, 2020. p. 59.

229 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1º abr. 2021.

230 MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no Direito Privado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

cooperação também às relações jurídico-administrativas.

Nessa linha, Di Pietro[231] enfatiza que a Administração Pública não pode se valer de sua própria irregularidade para afastar o dever de indenizar o administrado que atuou de boa-fé, sob pena de violação aos princípios da moralidade administrativa, da boa-fé objetiva e da vedação ao enriquecimento sem causa. Trata-se, no fundo, da aplicação do princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, que, mais do que regra de justiça privada, é também expressão de ética pública.

As experiências estrangeiras apontam na mesma direção e, no direito italiano, Giannini distingue entre *nullità assoluta e annullabilità*, admitindo a conservação dos efeitos úteis quando o contratado agiu de boa-fé. No direito alemão, o princípio do Vertrauensschutz (proteção da confiança legítima) assegura compensação proporcional a quem confiou, de forma razoável, na validade do ato[232].

Já nos Estados Unidos, o *equitable estoppel against the government* impede que o Estado negue os efeitos de sua própria conduta quando tenha induzido confiança legítima[233].

Portanto, o que se vislumbra é a ascensão de um novo modelo de responsabilidade estatal, de caráter restaurativo, que não busca punir, mas reparar e recompor a justiça substancial. Enfim, o Estado aprende que a legalidade não é sinônimo de rigidez, mas compromisso com a verdade prática da justiça.

Nulidade contratual e o dever de indenizar o contratado de boa-fé nas empresas estatais - A responsabilidade sob o prisma da governança e integridade

A nulidade dos contratos administrativos celebrados por empresas estatais constitui um dos pontos mais sensíveis de seu regime jurídico, e isso porque, em muitos casos, a invalidade decorre de vícios formais ou de interpretações divergentes sobre a aplicação da lei, sem que haja má-fé do contratado.

O art. 62, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.303/2016 é categórico ao afirmar que: "§ 1º A anulação da licitação por motivo de ilegalidade não gera obrigação

231 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
232 MAURER, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. 19. ed. Aufl. München: C. H. Beck, 2017. p. 314.
233 FREEDMAN, James O. Equitable Estoppel Against the Government. Harvard Law Review, v. 84, n. 1, 1970, p. 123–125.

de indenizar, observado o disposto no § 2º deste artigo. § 2º A nulidade da licitação induz a do contrato. Nesse aspecto, reside a grande inovação na interpretação teleológica da norma pela jurisprudência, substituindo o formalismo da literalidade.

À luz da doutrina de Justen Filho[234], pode-se afirmar que a indenização do contratado de boa-fé constitui o espaço de interseção entre o Direito Administrativo contemporâneo e o Direito Civil constitucionalizado, revelando a centralidade da confiança e da justiça material nas contratações públicas. A nulidade deixa de ser uma repreensão para se tornar instrumento de recomposição moral e econômica.

O STJ, no REsp nº 1.932.037/PE, firmou que a nulidade de contrato administrativo não exime o Estado de indenizar o contratado de boa-fé, sob pena de enriquecimento ilícito, e, nesse mesmo sentido, o Acórdão nº 1.394.161 reforçou que a proteção à boa-fé objetiva é componente da integridade pública e da segurança jurídica[235].

O Superior Tribunal de Justiça[236] se posicionou sobre o tema:

> (...) 9. Assim, somente se comprovada a má-fé do contratado, uma vez que veda-lhe sua presunção, restaria excluída a responsabilidade da União em efetivar o pagamento relativo a "Operação Patrícia", matéria cuja análise é insindicável por esta Corte Superior, ante a incidência do verbete sumular 07, tanto mais quando o Tribunal de origem, com cognição fática plena, afastou a ocorrência. (...) 11. Deveras, é princípio assente no ordenamento que "Tendo havido intuito de prejudicar a terceiros, ou infringir preceito de lei, nada poderão alegar, ou requerer os contratantes em juízo quanto a simulação do ato, em litigio de um contra o outro, ou contra terceiros (art.104, do CC/1916), motivo pela qual, veda-se a União, beneficiando-se da própria torpeza, consubstanciada na simulação perpetrada com a finalidade de manipular o mercado do café, alegar a nulidade do contrato sub exame. 12. Ademais, caberia à União, uma vez verificada a ilegalidade do contrato, responsabilizar os agentes públicos que se dizem ter exorbitado de seus poderes, bem como pleitear, pela via judicial própria, a anulação da avença, destaque-se, firmada há mais de 20 (vinte) anos.

Assim, o reconhecimento desse dever revela um ente estatal mais mo-

234 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

235 Ainda que o contrato realizado com a Administração Pública seja nulo, por ausência de prévia licitação, o ente público não poderá deixar de efetuar o pagamento pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade. In: STJ, AgRg no REsp nº 1.394.161/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 08.10.2013.

236 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 547.196/DF. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 abr. 2006. Diário da Justiça, 4 maio 2006.

derno, que assume suas falhas ao repará-las sem perder a autoridade moral. A doutrina comparada de outros países oferece subsídios valiosos para compreender o dever de indenizar do ente estatal que exerce o papel de empresário.

Logo, na Itália, Alessi e Cassese reconhecem que a boa-fé administrativa é condição de legitimidade do exercício do poder público, e Cassese[237] afirma que a Administração que causa dano a um particular de boa-fé rompe o pacto fiduciário que sustenta o Estado de Direito.

A doutrina alemã corrobora esse entendimento, e Forsthoff[238] concebia a responsabilidade estatal como expressão da Treu und Glauben e da boa-fé objetiva, sustentando que a confiança na palavra do Estado é a pedra angular da civilização jurídica.

A doutrina americana do *estoppel against the government* reconhece que o ente estatal, ainda que soberano, pode ser impedido de negar efeitos a seus próprios atos quando estes criaram confiança legítima. Em United States v. Winstar Corp. (1996), a Suprema Corte assentou que a boa-fé governamental é a base moral da soberania democrática[239].

Portanto, a responsabilidade civil das estatais não é mero reflexo da culpa ou do dolo, mas uma expressão institucional de governança, na qual um ente que reconhece o erro e indeniza o prejudicado preserva a confiança pública, que é o maior ativo de uma democracia administrativa.

Como observa Irene Nohara[240], pode-se afirmar que a governança pública traduz a ética em método administrativo, tendo como alicerces estruturantes a transparência, a integridade e a responsabilidade.

Nesse sentido, o dever de indenizar não é um ônus, mas sim uma forma de prestação de contas (*accountability*) e garante que a estatal, ainda que dotada de autonomia empresarial, continue comprometida com os valores republicanos que justificam sua existência.

A OCDE sintetiza esse ideal de maneira exemplar, dizendo que os Estados que reconhecem suas falhas fortalecem a confiança social; os que as negam corroem o tecido institucional da democracia[241]. Dessa forma, essa convergência doutrinária e jurisprudencial revela consenso, no qual a con-

237 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 471.
238 FORSTHOFF, Ernst. Lehrbuch des Verwaltungsrechts. München: C. H. Beck, 1973. p. 278.
239 UNITED STATES SUPREME COURT. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996).
240 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.
241 OCDE. Principles for Integrity in Public Procurement. Paris: OECD, 2015.

fiança legítima e a reparação são deveres de um Estado-empresa ético e consequencialista.

A Lei nº 13.303/2016 como precedente normativo da responsabilidade administrativa

A Lei das Estatais antecipou diversas inovações e modificações nas normas sobre compras e contratos administrativos que, a posteriori, foram consagradas na nova lei licitatória, sendo tal mudança notadamente na esfera da responsabilidade contratual. Nesse contexto, a interpretação jurisprudencial realizada à luz da Lei das Estatais corroborou a formulação do artigo 149 da nova Lei de Licitações, que estabelece que a nulidade não exime a Administração Pública do dever de indenizar o contratado de boa-fé.

Vale ressaltar que essa coincidência textual não é casual e resulta de um movimento legislativo consciente de harmonização dos regimes públicos de contratação, conduzido sob influência da doutrina e da jurisprudência.

Os preceitos principiológicos[242] introduzidos pela Lei das Estatais foram o primeiro passo normativo para superar a visão punitiva da nulidade, inaugurando um regime de responsabilidade corporativa estatal baseado na governança.

Porquanto a responsabilidade prevista na Lei nº 13.303/2016 tem dupla natureza, sendo corporativa, quando se refere às obrigações da empresa pública enquanto ente econômico dotado de personalidade jurídica própria, e administrativa, quando se vincula ao dever estatal de agir conforme a boa-fé e a transparência. Observa-se que a governança contratual das estatais exige mecanismos internos de prevenção e mitigação de riscos indenizatórios, mediante regulamentos próprios e políticas de integridade.

Assim, a Lei das Estatais constitui o ponto de partida de um modelo de responsabilidade preventiva, que a Lei nº 14.133/2021 estendeu a toda a Administração Pública direta e indireta.

---

242 DANTAS, F. C. S. T. Igualdade perante a lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. In: DANTAS, F. C. S. T. (org.). Problemas de direito positivo: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1953. p. 35-42.

A boa-fé objetiva e a proteção do contratado de boa-fé - Aspectos da Doutrina Italiana, Espanhola, Alemã e Americana

A boa-fé objetiva é a brisa ética que mantém viva a legitimidade das relações contratuais, sejam elas de direito público ou privado, sendo o princípio que impede que o Direito se converta em estratagema. Nas contratações administrativas, ela ganha contornos ainda mais densos, pois se projeta como obrigação moral do Estado; não basta que ele esteja dentro da lei, é preciso que tenha lealdade.

O particular que celebra contrato administrativo com a Administração confia na aparência de legalidade e na seriedade institucional do poder público, e essa confiança não é uma inocência, mas é o pilar invisível que sustenta o edifício da governança. Quando o Estado anula um contrato por vício próprio, mas se recusa a indenizar aquele que, de boa-fé[243], executou sua parte, rompe-se o pacto de confiabilidade que dá sentido à própria ideia de Administração Pública.

Como ensina Martins-Costa[244], a boa-fé objetiva não é virtude moral, mas norma de conduta que impõe a cada parte atuação de modo leal e colaborativo, respeitando a confiança legítima que desperta na outra.

No direito público, essa norma assume estatura constitucional, e a boa-fé objetiva, bem como a confiança legítima, são expressões da própria segurança jurídica, pois o Estado não pode se beneficiar de sua própria torpeza. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça[245] explica que a boa-fé objetiva é princípio de coesão do sistema jurídico, devendo a Administração Pública pautar-se por comportamento ético, coerente e previsível.

Nesse mesmo diapasão, a jurisprudência espanhola defende a manutenção, em alguns casos, da avença eivada de nulidade.

> Ainda que tenha sido cunhado no ordenamento jurídico da República Federal da Alemanha, foi assumido pela Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de que forma parte a Espanha e que consiste no princípio de proteção a confiança legítima, que há de ser aplicado [...] quando baseado em signos externo produzidos pela

243 LIRA, R. P.; CALDAS, R. C. S. G. A boa-fé objetiva administrativa e a interpretação dos contratos administrativos: a concretização da função pública. Revista Quaestio Iuris, v. 8, n. 4, p. 2670–2695, 2015. p. 2670-2673.

244 MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no Direito Privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 79.

245 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.296.753/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 14 mai. 2013.

> Administração suficientemente concludentes para que induzam razoavelmente a confiar na legalidade da atuação administrativa, unido a que, dada a ponderação dos interesses em jogo, interesse individual e interesse geral, a revogação ou supressão dos efeitos do ato produza no patrimônio do beneficiado que confiou razoavelmente em dita situação administrativa prejuízos que não tenha porque suportar derivados dos gastos ou inversões que apenas podem a ele ser restituídos com graves prejuízos para seu patrimônio.[246]

Nesse contexto, a boa-fé não protege o erro, mas o equilíbrio que deve existir na relação contratual, impedindo que o Estado, ao corrigir um vício, fragilize a confiança que sustenta o próprio sistema de contratações[247].

A doutrina italiana foi a pioneira em atribuir à boa-fé uma função integradora da legalidade administrativa, e Alessi[248] já advertia que a Administração, enquanto expressão da vontade coletiva, deve agir com correção e lealdade; a boa-fé é o cimento que impede o colapso entre o poder e o dever.

Corrobora, ainda, a ideia de que, em algumas situações em que se encontra a execução contratual, torna-se prejudicial à sua decretação de nulidade. “Um deles é constituído pelo chamado fato consumado, isto é, pela irreversibilidade do resultado produzido pelo provimento anulado[249].

A tradição na doutrina italiana é uma das mais fecundas na construção ética do Direito Administrativo, e, desde Alessi, a boa-fé aparece como valor jurídico imanente à própria função administrativa, sendo que, para ele, a Administração não pode agir com surpresa ou contradição: deve manter-se fiel à confiança que desperta[250].

Para Giannini[251], a boa-fé é a ponte entre a legalidade e a justiça material, sendo que a anulação de um ato administrativo, ainda que necessária, deve considerar o custo humano e social da invalidação, sob pena de transformar o remédio em veneno. E vai além: em sua monumental obra Diritto Amministrativo, descreve a boa-fé como expressão da solidariedade institucional entre Estado e cidadão[252]. Assim, afirma que o poder público não é

---

246 BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca. Contratações públicas. Estudos em homenagem ao professor Carlos Pinto Coelho Motta. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 23-31.

247 Nesse sentido a Constituição Federal diz no Art. 37 que [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

248 ALESSI, Renato. La responsabilità della Pubblica Amministrazione. Milano: Giuffrè, 1950. p. 47.

249 ROCCO, Galli, Corso Di diritto amministrativo, 2. ed. Padova: Cedam, 1996. p. 743.

250 ALESSI, Renato. Principi di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè, 1978. p. 224.

251 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè, 1970. p. 364.

252 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto amministrativo. v.1. Milano: Giuffrè, 1993. p. 92.

antagonista, mas cooperador do interesse social, e sua atuação deve refletir a reciprocidade de confiança que sustenta o contrato social.

Já Sabino Cassese[253] interpretou a boa-fé como princípio de governança, sustentando que a Administração moderna se legitima não apenas pela legalidade, mas pela confiança que inspira nos cidadãos; a boa-fé é o nome jurídico dessa confiança. Nesse mesmo sentido, por sua vez, reformula a doutrina clássica sob o prisma da governança e afirma que a boa-fé é a manifestação administrativa da *accountability*; é o modo pelo qual o Estado se torna previsível e moralmente crível[254].

Esses posicionamentos doutrinários revelam uma teoria que compreende o Direito Administrativo não como sistema de proibições, mas como arquitetura da confiança social. Ademais, o ente estatal que anula sem reparar, pune sem ponderar e decide sem dialogar torna-se refém da própria forma, e a boa-fé, ao contrário, o harmoniza com o seu papel de organismo ético do bem comum.

Essas compreensões influenciaram a alteração da Lei italiana dos Contratos Públicos (Decreto Legislativo n. 36/2023), cujo artigo 4º determina que a Administração deve agir de acordo com os princípios de confiança e colaboração leal com os operadores econômicos[255].

Assim, a boa-fé, na tradição italiana, é uma virtude institucional, e o Estado deve não apenas cumprir a lei, mas fazê-lo de forma honesta, coerente e leal, exatamente o que o Brasil busca alcançar com a Lei nº 14.133/2021 e sua ênfase em integridade e governança.

A doutrina alemã, com sua exatidão e pontualidade, conferiu à boa-fé uma densidade ontológica, e ela não é uma recomendação moral, e sim um elemento estrutural da ordem jurídica. Mayer[256] foi o fundador do direito administrativo sistemático e afirmava que a Administração, ao agir, cria expectativas legítimas que não pode frustrar arbitrariamente, pois, se o fizesse, dissolveria a própria ideia de Estado de Direito.

Outrossim, Forsthoff[257], ao desenvolver o conceito de Daseinsvorsorge, elevou a boa-fé à condição de princípio de responsabilidade institucional, afirmando que a Administração deve agir de forma coerente com a confiança que desperta; trair essa confiança é trair a própria função pública. Assim, o

253 CASSESE, Sabino. La nuova costituzione economica. Bari: Laterza, 2012. p. 119.
254 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 314.
255 CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. Decreto Legislativo n. 36/2023. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2023.
256 MAYER, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht. v. II. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. p. 112.
257 FORSTHOFF, Ernst. Lehre vom Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck, 1956. p. 302.

respaldo da influência germânica reforça a ideia de que a boa-fé é um limite lógico ao poder estatal e impede que o Estado, sob pretexto de legalidade, destrua a previsibilidade das relações; afinal, um poder que não é confiável não é legítimo, e um Estado sem credibilidade é um edifício jurídico sem alicerce.

Importante ressaltar que a doutrina alemã testou ao mundo também a ideia de juridicidade como moralidade racional, e o jurista Mayer[258], em sua clássica formulação do *Deutsches Verwaltungsrecht*, sustentou que a Administração é a guardiã da confiança pública, e a violação dessa confiança é a negação do próprio Estado de Direito.

No Direito alemão, por exemplo, segundo trazido na doutrina de Justen Filho[259]:

> Na doutrina alemã, a posição anterior era contrária à manutenção de ato administrativo viciado. Nesse sentido, pesava a autoridade de Forsthoff. Mas essa orientação foi afastada pela jurisprudência e o entendimento oposto consagrou-se na própria legislação. Examinando, de modo específico, a questão da invalidação do ato administrativo que outorga uma vantagem ao particular, mas que padeça de ilegalidade, Maurer sintetizou a disputa, ao assinalar que "o problema da retirada dos atos administrativos que conferem um benefício é dominado por dois princípios antagônicos. O princípio da submissão da Administração ao direito [...] que postula o restabelecimento da legalidade e, por conseguinte, a retirada do ato administrativo ilegal, deve ser respeitado hoje como o era no passado. A esse princípio se opõe, e essa constatação foi o motivo da modificação da jurisprudência, aquele da proteção da confiança, o qual exige que se tenha em conta a confiança [...] do beneficiário quanto à estabilidade [...] do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa e, por isso, que seja mantido o ato administrativo ilegal [...]. Em qualquer hipótese, a retirada não pode ser apreciada do exclusivo ponto de vista da ilegalidade, mas deverá sê-lo também sob o ângulo da proteção da confiança. (Hartmut Maurer, Droit administratif allemand, cit., p. 291). Reconhecendo a instrumentalidade da atuação estatal para produzir o bem comum, o Tribunal Administrativo Federal alemão reputa que a retirada de um ato administrativo ilegal apenas pode ser admitida se não houver ofensa ao princípio da segurança. "Os princípios desenvolvidos em matéria de retirada pelo Tribunal Administrativo Federal se aplicam principalmente aos atos administrativos que têm por objeto prestações pecuniárias (remunerações, indenizações de danos de guerra, bolsas, subvenções).

Nesse mesmo compasso, Forsthoff reinterpretou essa noção à luz da sociedade industrial e introduziu a tese de que a relação entre Estado e admi-

258 MAYER, Otto. Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. p. 172.
259 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1236.

nistrado deve basear-se em uma *soziale Verantwortlichkeit*, uma responsabilidade social que impede o Estado de agir com frieza burocrática.

A boa-fé, na visão de Martins[260], não é apenas um princípio moral, mas é uma condição de juridicidade, e o ato administrativo praticado com má-fé é, em essência, antijurídico, mesmo que formalmente válido.

Assim, tal doutrina influenciou a jurisprudência alemã e inspirou o princípio do *Vertrauensschutz* (proteção da confiança), que impõe limites à revogação de atos e contratos administrativos, e o *Bundesverwaltungsgericht* (Tribunal Administrativo Federal) consolidou o entendimento de que a Administração não pode desfazer unilateralmente situações legítimas quando o administrado confiou justificadamente em sua estabilidade[261].

Essa filosofia da responsabilidade ética foi incorporada, no Brasil, pela LINDB e pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição;[262] assim, a confiança nas instituições é o elo moral que transforma a legalidade em legitimidade.

Na doutrina dos Estados Unidos, a teoria evoluiu por caminhos pragmáticos, mas convergentes, e o princípio do estoppel impõe ao ente estatal a obrigação de manter-se fiel às expectativas legítimas. Em epítome, o governo não pode contradizer-se em prejuízo daqueles que, confiando em sua palavra, agiram de boa-fé[263].

Do mesmo modo, a reliance theory, formulada pelo jurista contratualista Lon Fuller e desenvolvida por Posner[264], explana a mesma intuição em linguagem econômica, afirmando que a confiança é um ativo jurídico; quando o Estado a destrói, desvaloriza a própria moeda da legalidade.

Essa perspectiva destaca a importância da previsibilidade e da coerência institucional como bens públicos em si mesmos, e o Estado que age de modo imprevisível compromete não apenas um contrato, mas a economia da confiança que sustenta todo o sistema jurídico.

Assim, a boa-fé objetiva, nas contratações públicas, não é adereço teórico, e sim a medula ética da Administração contemporânea, funcionan-

---

260 MARTINS, C. V. A boa-fé objetiva e a proteção da confiança legítima. Revista de Direito dos Monitores da UFF, v. 3, n. 8, p. 181–191, 2010. p. 182-184.

261 Bundesverwaltungsgericht. Urteil vom 12.10.2016 – BVerwG 8 C 9.15.

262 Art. 37 [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

263 DAVIS, Kenneth Culp. Administrative Law Treatise. 2. ed. V. II. San Diego: K.C. Davis Publishing, 1979. p. 268.

264 POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014. p. 124.

do como uma régua moral que ajusta a legitimidade dos atos estatais não apenas pela forma, mas pelo efeito que produzem sobre a confiança dos administrados; e, ao reconhecer o direito do contratado de boa-fé à indenização, o Estado não cede, e sim cumpre o dever de ser justo, pois a verdadeira moralidade administrativa não está em anular friamente o que é irregular, mas em corrigir o erro sem quebrar a ponte da confiança que sustenta a sua própria autoridade[265].

Como visto, o sistema norte-americano construiu sua própria resposta à tensão entre legalidade e confiança, especialmente por meio das doutrinas do *estoppel* e da *reliance theory*.

O princípio do *equitable estoppel* impede que o governo se beneficie de sua própria incoerência e, como explicam Breyer e Sunstein[266], o Estado não pode dizer uma coisa e agir em sentido oposto sem ferir o núcleo da confiança pública.

Dessa forma, a jurisprudência americana, no caso *United States v. Amdahl Winstar Corp*. (786 F.2d 387, Fed. Cir. 1986), assentou entendimento no sentido de que, embora o contrato governamental fosse irregular, a Administração não poderia negar a indenização à empresa contratada de boa-fé, sob pena de enriquecimento injusto[267].

O mesmo entendimento se traduz na análise do caso United States v. Corp. (518 U.S. 839, 1996), em que a Suprema Corte declarou que a fé pública é um ativo do Estado, e violá-la é corroer sua autoridade moral[268].

Essas decisões reforçam uma ideia universal de que a confiança legítima é um bem público e, quando o Estado rompe a palavra dada, todos, inclusive ele próprio, saem empobrecidos.

Por fim, a responsabilidade civil do Estado é a medida da sua integridade, e, quando não responde pelos próprios erros, não é soberano, e sim irresponsável; e, nesse mesmo prisma, a recusa em reparar o dano que causa deixa de ser jurídica para tornar-se arbitrária.

---

265 O conceito de responsabilidade civil tem evoluído rápida e profundamente em nosso ordenamento jurídico, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. No que concerne a responsabilidade civil do Estado, o direito brasileiro vem consagrando a prevalência da teoria da responsabilidade objetiva. In: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo. Saraiva, 2018. p. 935.

266 BREYER, Stephen G.; SUNSTEIN, Cass R. Administrative Law and Regulatory Policy. 8. ed. New York: Wolters Kluwer, 2022. p. 421.

267 UNITED STATES COURT OF APPEALS. United States v. Amdahl Corp., 786 F.2d 387 (Fed. Cir. 1986).

268 UNITED STATES SUPREME COURT. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996).

Por conseguinte, o dever de indenizar o contratado de boa-fé é o símbolo de uma transição civilizatória que corresponde da força à razão, da autoridade à confiança, da legalidade fria à legitimidade ética.

Como nas expressões de Habermas[269], o Estado de Direito é aquele que não apenas se impõe aos cidadãos, mas também se submete a eles e nesse gesto de respeito à moralidade, reside a confiança nas instituições.

269 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 198.

A LEI Nº 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS) E O REGIME JURÍDICO DAS CONTRATAÇÕES

A compreensão do papel das empresas estatais no Direito Administrativo brasileiro exige, antes de tudo, reconhecer sua natureza híbrida e complexa (multifacetada). Não são, de modo algum, simples extensões do Estado nem meras competidoras do mercado privado, mas são, antes, criaturas de uma fronteira e podem ser definidas como entes jurídicos que vivem entre dois mecanismos: o da supremacia do interesse público e o da liberdade econômica. Essa dualidade não é defeito, mas, ao contrário, é o que lhes confere vitalidade e legitimidade.

Como lembra Justen Filho[270], as empresas estatais não se confundem nem com a Administração indireta tradicional nem com as corporações privadas, pois se submetem a um regime jurídico próprio, estruturado na conjugação entre controle estatal, finalidades públicas e racionalidade empresarial.

Essa concepção resgata a ideia de que o Estado empresário, surgido com o constitucionalismo econômico do século XX, busca conciliar o dever de perseguir fins públicos com a necessidade de eficiência produtiva. O resultado, nesse exemplo, é um ente submetido simultaneamente à Constituição e ao mercado, sendo que é moldado a um regime jurídico de duplo comando.

Essa tensão permanente é o preço da presença do Estado na economia, e cada estatal carrega em si a marca da contradição entre a lógica do lucro e a ética da função pública.

> A determinação constitucional acarreta, como decorrência inafastável, a adoção pelo Estado dos instrumentos de direito privado para a exploração de atividade econômica. É vedado ao Estado atuar no domínio econômico por meio de sujeitos dotados de personalidade jurídica de direito público, ainda que integrantes da Administração Pública indireta[271].

A Lei nº 13.303/2016, nomeada também como Estatuto Jurídico das Estatais, cristalizou esse regime especial, reconhecendo que tais entidades devem combinar os instrumentos do direito privado com os princípios do direito público. O artigo 1º, § 1º, do diploma define o campo de incidência da

270 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 40.

271 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 41.

norma, incluindo empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, quando exploram atividade econômica de produção ou prestação de serviços.

Desse modo, o regime jurídico das estatais não é uniforme e varia conforme a natureza de sua atuação e o grau de interferência estatal. Existe, ainda, uma gradação que vai das empresas de fomento, que possuem função nitidamente pública, até as sociedades mistas que concorrem em pé de igualdade com empresas privadas.

Di Pietro[272] observa que a gradação dos regimes jurídicos aplicáveis às contratações públicas revela a tentativa do legislador de compatibilizar as exigências do direito público com a racionalidade do mercado, sem afastar os parâmetros constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da legalidade administrativa.

> A distinção ganha relevo em matéria de interpretação das leis. Quando se trata de atividade econômica exercida pelo Estado com fundamento no artigo 173, que determina a sujeição ao direito privado, este é que se aplicará, no silêncio da norma publicística; por outras palavras, presume-se a aplicação do regime de direito privado, só derrogado por norma expressa, de interpretação estrita. Quando, porém, o Estado fizer a gestão privada do serviço público, ainda que de natureza comercial ou industrial, aplicam-se, no silêncio da lei, os princípios de direito público, inerentes ao regime jurídico administrativo.

A doutrina estrangeira fornece um prisma complementar, e, no direito italiano, Giannini[273] via nas *aziende pubbliche* uma zona de penumbra entre o poder público e a liberdade de empresa, dotadas de autonomia funcional, mas sempre referidas à finalidade estatal que lhes dá origem.

De modo semelhante, no direito alemão, especialmente após a Lei Fundamental de Bonn de 1949, estruturaram-se as chamadas *öffentliche Unternehmen* (empresas públicas), cuja atuação deve observar os princípios da boa governança (gute *Verwaltungsführung*) e da proporcionalidade, mesmo quando inseridas em ambiente concorrencial[274].

No contexto brasileiro, essa influência se manifesta na exigência de que as empresas estatais adotem mecanismos de governança e integridade equivalentes aos das corporações privadas, sem jamais renunciar à transparência e ao controle social. Assim, a Lei nº 13.303/2016 impõe a adoção de políticas de *compliance*, de prestação de contas e de prevenção de riscos,

272 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 448.
273 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto amministrativo. v. I. Milano: Giuffrè, 1993. p. 227.
274 MAURER, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. 19. Aufl. München: C.H. Beck, 2017. p. 305.

como verdadeiros antídotos institucionais contra a corrupção e a má gestão.

Nohara[275] ensina que a empresa estatal contemporânea deve atuar como paradigma de integridade, demonstrando ser possível compatibilizar eficiência empresarial e governança, sem afastamento dos valores constitucionais que regem a Administração Pública.

> A atual configuração do Estado capitalista posiciona-o no centro das estratégias de acumulação simultânea de recursos de poder político e recursos econômicos, cumprindo, entre outras, as chamadas funções keynes-schumpeterianas, referentes aos cuidados com (i) a estabilidade global do sistema ("funções keynesianas", garantia da estabilidade geral do ambiente macroeconômico) e com (ii) as políticas de geração de complexidade econômica e de criação de novos ciclos de acumulação funções schumpeterianas), garantia de incentivo a novos ciclos de inovação tecnológica e acumulação). Tais funções keynes-schumpeterianas agem nas duas pontas do sistema econômico, (a) tornando-o vivo e em condições de operabilidade e (b) propulsionando-o rumo a novas fases.

As empresas estatais são personificações do Estado em sua face mais complexa e paradoxal, representando o esforço da Administração Pública que, sem abdicar da legalidade, precisa aprender a competir, e isso não por lucro, mas por legitimidade[276]. São o espelho do desafio contemporâneo de harmonizar governança e propósito público, eficiência e ética, autonomia e controle.

A promulgação da Lei nº 13.303/2016, a chamada Lei das Estatais, marcou um divisor de águas no Direito Administrativo brasileiro, e sua concepção surgiu em um momento de profunda crise institucional e de desconfiança pública nas relações entre Estado e mercado, representando não apenas uma reforma técnica, mas uma resposta ética e estrutural à crise de governança e integridade.

Em meio ao cenário de investigações e escândalos que abalaram as estruturas da Administração Pública, o legislador buscou redesenhar o papel das empresas estatais como instrumentos legítimos de desenvolvimento econômico, mas dentro de um modelo de governança corporativa e *accountability* pública.

Como ensina Nohara[277], a Lei nº 13.303/2016 resulta de um processo

275 OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 16.

276 MELLO, C. A. B. A estabilidade dos atos administrativos. Revista Trimestral de Direito Público, n. 48, p. 77–83, 2004. P. 78-80.

277 OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. Estatais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 17.

de reorganização da Administração Pública empresarial, voltado à inserção da administração em atividades econômicas reservadas ao particular, sendo as empresas estatais, instrumentos do contemporâneo Estado capitalista.

> Lidando as estatais com recursos públicos, jamais podem ser uma ilha, isoladas, submetendo-se, para cumprir suas funções, por óbvio, a formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, conforme descrito anteriormente, referentes ao ciclo que vai do planejamento ao controle, que instrumentaliza o poder de controle empresarial estatal aos objetivos da Ordem Econômica Constitucional.

Dessa forma, de um lado, o texto normativo incorporou práticas de *compliance* e governança inspiradas em padrões internacionais; de outro, reafirmou a submissão das estatais ao regime jurídico público, ainda que com flexibilizações compatíveis com a racionalidade empresarial.

Conceito e Características das Empresas Estatais

As empresas estatais são entes híbridos, tendo uma forma privada e a alma pública, sendo criadas para desempenhar atividades econômicas ou prestação de serviços de interesse coletivo, mantendo, porém, a titularidade estatal de seu controle societário.

O art. 1º da Lei nº 13.303/2016 define-as como empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Contudo, diferentemente da Administração direta, atuam sob regime concorrencial, submetendo-se ao art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal, que determina que sua gestão observe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Justen Filho[278] destaca que as empresas estatais constituem uma tentativa de conciliar a supremacia do interesse público com a racionalidade do mercado competitivo, submetendo a atuação empresarial do Estado a um regime jurídico híbrido, marcado simultaneamente por finalidades públicas e por exigências de eficiência econômica.

Esse caráter dual exige uma dogmática própria, que não seja nem puramente administrativa, nem exclusivamente empresarial.

---

278 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

A doutrina italiana, desde Giannini[279], já enfrentava dilemas semelhantes e afirmava que as *società a partecipazione pubblica* são organismos de fronteira entre o poder público e a economia privada, devendo conciliar eficiência com responsabilidade institucional.

De modo análogo, Alessi[280] reconhece nelas um braço operacional do Estado moderno, que atua não por coerção, mas por mediação econômica.

No direito alemão, Mein*hard* Schröder identifica as *öffentliche Unternehmen* como instrumentos do Estado para a realização de tarefas sociais sob as regras do mercado, mas sempre subordinados ao princípio da juridicidade pública[281].

Por fim, a doutrina comparada mostra que, em qualquer sistema jurídico maduro, o Estado empresário não é uma anomalia, mas uma necessidade política e funcional; assim, o desafio está em garantir que, ao agir no mercado, o ente não se torne refém da lógica mercantil, mas mantenha viva sua vocação pública.

Novo Paradigma da Governança Pública, *compliance* e Resposta à Crise Ética

O nascimento da Lei nº 13.303/2016 não foi obra do acaso e emergiu de um contexto de ruptura moral, em que o país se viu diante da necessidade de reconstruir os fundamentos éticos da gestão pública empresarial.

As revelações de diversos escândalos de corrupção envolvendo empresas públicas expuseram a fragilidade dos controles internos e a promiscuidade entre interesses públicos e privados. Nesse contexto, consolidou-se a percepção de que o modelo tradicional, pautado na Lei nº 8.666/1993, não era capaz de prevenir práticas de corrupção em estruturas empresariais estatais.

Nesse panorama, o legislador inspirou-se em modelos internacionais, notadamente nas Diretivas da União Europeia sobre contratações públicas (2014/24/EU) e nas Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa das Empresas Estatais (2015), para formular uma lei que combinasse eficiência econômica com integridade pública[282].

279 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto amministrativo. v. I. Milano: Giuffrè, 1993. p. 201.
280 ALESSI, Renato. Principi di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè, 1978. p. 212.
281 SCHRÖDER, Meinhard. Öffentliches Wirtschaftsrecht und Staatliche Unternehmen. Berlin: Springer, 2020. p. 64.
282 OCDE. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing,

O resultado foi um diploma normativo que busca equilibrar dois polos aparentemente opostos: o da livre atuação empresarial, necessária para competir no mercado, e o da transparência administrativa, indispensável à legitimidade democrática. Assim, a Lei das Estatais é mais do que um código de licitação; é um estatuto de governança e de confiança pública, que redefine o modo como o Estado se relaciona com a economia e com o cidadão[283].

Inobstante isso, o legislador foi compelido a reconstruir o edifício normativo, e a Lei das Estatais foi concebida não apenas como um regramento para licitações e contratos, mas como um instrumento de restauração ética e funcional da Administração Pública indireta.

Como bem observa Nohara[284], a Lei nº 13.303/2016 surge como uma resposta institucional à crise ética da Administração Pública, procurando inserir as empresas estatais em um paradigma de governança orientado à prevenção de riscos, ao fortalecimento da integridade e à responsabilização dos dirigentes. Como bem traduz Nohara:

> Note-se que a Lei das Estatais previu ainda regras mais rigorosas quanto a nomeação de seus dirigentes Lei das Estatais surge como reação institucional à crise ética da administração pública, busca. Apesar de as estatais desempenharem funções estratégicas para o País, desde a criação, muitas delas foram utilizadas como cabides de empregos, isto é, para atuar em uma sistemática de troca de favores/interesses por indicações políticas, ou, conforme se revelou mais recentemente no aparelhamento político, com esquemas entre empresas e políticos em uma articulação de contratos superfaturados que geravam propinas e beneficiamento para o apoio a candidaturas, compra de votos, etc.

Trata-se, portanto, de uma lei que carrega, em seu âmago, uma dimensão simbólica, sendo a tentativa de reconstrução da credibilidade do Estado empresário, que havia se perdido em meio à erosão da confiança social, e o faz mediante uma mudança paradigmática, em que o ente estatal deixa de ser quem está no comando e controle e passa a ser o agente da governança e da integridade[285].

A ideia de responsabilidade institucional substitui, assim, a mera responsabilização individual, de modo que a ética deixa de ser atributo moral de

2015.

283 GUIMARÃES, Bernardo Strobel; RIBEIRO, Leonardo Coelho; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; GIUBLIN, Isabella Bittencourt Mäder Gonçalves; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Comentários à Lei das Estatais (Lei n° 13.303/2016). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 31.

284 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 605.

285 CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 179–210, maio/ago. 2019. p. 180-183.

um gestor e passa a ser estrutura de funcionamento de toda a organização. Assim, a Lei nº 13.303/2016 promove uma redefinição do papel do Estado empresário, ao introduzir mecanismos de gestão e governança compatíveis com a lógica da competitividade, sem afastar as empresas estatais dos princípios do direito público e do regime de responsabilidade administrativa.

Como ressalta Bandeira de Mello[286]:

> No que concerne as relações com terceiros, cumpre incialmente distinguir se a empresa estatal é prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica [...] Ademais, se forem empresas estatais prestadoras de serviço público em competição com concessionárias ou permissionárias, também se aplica a elas o regime de licitação e contrato fixado pela Lei n 13.303.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de programas de integridade, códigos de conduta e controles internos (art. 9º, § 1º), a Lei nº 13.303/2016 inaugura uma nova racionalidade jurídica, que é a da prevenção estrutural, sendo que o controle deixa de ser um ato reativo para tornar-se um processo permanente de conformidade. Oliveira[287] observa que a legislação recente promove um deslocamento do controle meramente repressivo (ex post) para um modelo preventivo e estrutural, voltado à formação de uma cultura organizacional ética, transparente e orientada à integridade, especialmente no âmbito das contratações públicas e das empresas estatais.

Sob esse prisma, o diploma brasileiro acompanha tendências internacionais, como na União Europeia, que, desde a Diretiva 2014/23/UE, exige padrões de governança pública baseados em integridade, eficiência e *accountability*.[288] Na Alemanha, a noção de gute Verwaltungsführung (boa administração) tornou-se princípio normativo,[289] e, na Itália, Cassese[290] descreve a virada para a amministrazione di risultato, centrada na performance e na integridade institucional.

No Brasil, na esfera legislativa, internalizou-se esse espírito na Lei nº 13.303/2016 e o expandiu pela Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Esta última, ao consagrar princípios como planejamento, governança, integridade, transparência e segurança jurídica (art. 5º),

286 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Mauricio; ZANCANER, Weida. Curso de direito administrativo. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 178.
287 OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. Direito Administrativo Pragmático. São Paulo: Lúmen Juris, 2020.
288 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Jornal Oficial da União Europeia, L 94, p. 1-64, 28 mar. 2014.
289 MAURER, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. 19. Aufl. München: C. H. Beck, 2017. p. 261.
290 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 543.

consolidou o mesmo ideário ético que inspirou a Lei das Estatais. A diferença é que, agora, o paradigma de integridade, antes restrito às empresas estatais, tornou-se universal no sistema administrativo brasileiro.

O que antes era um remédio para a crise passou a ser o padrão de juridicidade, e o Estado moderno passou a ser previsível; e, como ensina Moreira Neto[291], o princípio da juridicidade, mais amplo do que o da legalidade estrita, abrange não apenas a lei em sentido formal, mas o conjunto de valores, princípios e normas constitucionais que conferem legitimidade à atuação administrativa.

Dessa forma, é precisamente essa juridicidade ética que perpassa as duas leis, nas quais ambas convergem no propósito de consolidar um Estado consequencialista, no qual o valor jurídico não está apenas na forma, mas também no resultado produzido e na concretização do interesse público de modo eficiente e justo.

A Cultura da Conformidade e o Despertar Ético da Governança

A promulgação da Lei nº 13.303/2016 e, posteriormente, da Lei nº 14.133/2021 marcou um divisor de águas na história das contratações públicas brasileiras, sendo que ambas nasceram do mesmo impulso de reconstrução institucional e de um movimento que buscou curar o corpo do Estado de uma doença antiga: o formalismo inerte e o patrimonialismo mascarado de legalidade.

A Lei das Estatais foi gestada em um momento de crise moral, em meio às revelações e a diversos casos de corrupção, que expuseram as entranhas da Administração Pública e mostraram como a ausência de controle e a cultura da informalidade institucional permitiram a erosão da integridade administrativa. Seu propósito não foi apenas disciplinar licitações, mas refundar o ethos da governança estatal, colocando a ética e a transparência como condições de possibilidade da legitimidade administrativa.

Ao exigir programas de integridade, auditorias independentes e controles internos, o legislador transformou a integridade em dever jurídico e técnico, e não em virtude retórica. Como ressalta Nohara[292], as empresas estatais não podem mais limitar-se à condição de meras executoras de co-

291 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
292 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

mandos normativos externos, devendo assumir papel ativo na construção de seus próprios sistemas de integridade, governança e controle, sob pena de comprometimento da responsabilidade institucional e da legitimidade de sua atuação.

Essa racionalidade é continuada e expandida pela Lei nº 14.133/2021, especialmente em seu artigo 11, que introduz o princípio da governança pública e o dever de planejamento como fundamentos estruturantes da nova ordem licitatória, e, ao fazê-lo, o legislador rompe com o paradigma de controle meramente repressivo e adota um modelo preventivo e orientado por resultados, em sintonia com a boa administração europeia (gute *Verwaltungsführung*).

A Lei nº 14.133/2021 generaliza para toda a Administração Pública o modelo de governança anteriormente estruturado pela Lei das Estatais, convertendo-o em um dever jurídico de obrigatoriedade constitucional, diretamente relacionado ao princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal[293]. A boa administração, portanto, deixa de ser aspiração política e passa a ser exigência jurídica.

A partir dessas normas, a juridicidade passa a incorporar a ética administrativa como conteúdo essencial, sendo que o gestor não é mais apenas executor de comandos legais, mas, na verdade, tornou-se o intérprete responsável de valores constitucionais, e suas escolhas devem refletir uma racionalidade substantiva, capaz de equilibrar legalidade, eficiência e proporcionalidade. Essa evolução, reforçada pelo artigo 22 da LINDB, redefine o papel da responsabilidade administrativa: ela não é mais um instrumento de medo, mas de confiança pública.

Resistências Institucionais e o Formalismo

Contudo, como todo processo de transição, a implantação dos novos diplomas legais revelou que as normas evoluem mais rápido que as instituições, e a mudança no texto da lei é simples, mas o desafio é implementar a mudança na mentalidade jurídica que a interpreta.

Apesar da sofisticação das novas leis, a cultura administrativa ainda resiste ao abandono do modelo cartorial e defensivo, herança de um Estado que sempre preferiu o excesso de formas à responsabilidade das decisões.

293 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Segundo Moreira[294], a convivência simultânea de diferentes regimes jurídicos de contratação gerou uma zona de incerteza institucional, marcada pela adoção de critérios de transição fragmentados e pela ausência de coordenação.

De fato, a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e as novas normas de contratação trouxe insegurança e resistência, de modo que, em muitos órgãos e empresas estatais, temendo a responsabilização pessoal de seus gestores, reproduziram-se os velhos ritos burocráticos, convertendo o formalismo em escudo. Essa atitude revela o que Justen Filho[295] denomina de autonomia armadilhada, ao advertir que a autorregulação conferida às empresas estatais constitui um avanço institucional relevante, mas pode converter-se em fator de risco quando não acompanhada de padrões mínimos de integridade, transparência e *accountability,* capazes de orientar a tomada de decisões e legitimar a atuação administrativa.

A superação desse impasse exige algo mais profundo, como um novo modelo de juridicidade administrativa, no qual a legitimidade não se esgote na legalidade, mas se realize na racionalidade da decisão e na concretização dos valores constitucionais.

Como bem afirma Marques Neto[296], a boa governança não substitui os mecanismos de controle, e sim os reconfigura conceitualmente, deslocando o foco do temor da responsabilização para o dever de fundamentação e da transparência das decisões administrativas, em consonância com os fins institucionais e os valores constitucionais.

Nesse novo contexto, a boa-fé, a integridade e o planejamento não são ornamentos; são exigências estruturais que delimitam o campo de responsabilidade e reconfiguram a própria noção de culpa administrativa.

O Regime Licitatório Diferenciado e a Racionalidade Empresarial Pública

A Lei nº 13.303/2016 inovou ao criar um regime próprio de licitações e contratos, mais flexível e adaptado à natureza empresarial das estatais, e, diferentemente da rigidez procedimental da Lei nº 8.666/1993, o novo modelo

294 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

295 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 67.

296 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

permite procedimentos simplificados e soluções negociais, preservando, contudo, os princípios da transparência e da isonomia.

Essa flexibilização não representa um afastamento da legalidade, mas sua releitura sob o prisma da eficiência e da governança corporativa[297], tanto é que a própria legislação estabeleceu regras para a realização das compras, sendo uma clara demonstração de respeito ao princípio da legalidade.

À luz da doutrina de Di Pietro[298], pode-se afirmar que a legalidade no âmbito das estatais deixa de identificar-se com o apego às formas e passa a assumir feição funcional, orientada à obtenção de resultados legítimos e constitucionalmente adequados. Portanto, a racionalidade empresarial pública traduz-se em um modelo de gestão que valoriza o planejamento, a análise de riscos, o controle interno e a avaliação de desempenho, sendo aspectos antes alheios ao Direito Administrativo clássico.

O TCU, em consonância com essa visão, tem reconhecido a validade de práticas empresariais voltadas à eficiência e à integridade, desde que fundamentadas em critérios objetivos e transparentes. O Acórdão nº 1.727/2022-Plenário destaca que a inovação procedimental é legítima, desde que não comprometa os valores constitucionais da publicidade e da impessoalidade[299]. Nesse sentido, a Lei das Estatais é um laboratório jurídico e busca transformar a ética em método e a moralidade em eficiência.

Contratações Diretas e Flexibilização Procedimental

A Lei nº 13.303/2016 rompeu com o paradigma da rigidez procedimental herdado da Lei nº 8.666/1993 e, no lugar de um modelo baseado exclusivamente na desconfiança e na formalidade, o legislador optou por um sistema de governança[300] procedimental, fundado na boa-fé, na eficiência e na responsabilidade administrativa.

Tal mudança não pretende enfraquecer os controles, mas, sim, substituir a desconfiança burocrática pela responsabilidade transparente. Como observa Moreira[301], o novo modelo de licitação estatal orienta-se pela su-

297 NASSIF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. Conflitos de agência e governança corporativa. Caderno de Administração da Faculdade de Administração da PUC/SP, São Paulo, v. 7. n. 1, p. 1-20, 2013. p. 2.
298 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
299 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.727/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022.
300 POLIZEL, Caio. Governança corporativa na educação superior. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 17.
301 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Públicos e Governança. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 119.

peração do formalismo excessivo, privilegiando a governança, a integridade institucional e a racionalidade decisória, em detrimento do apego burocrático a ritos meramente documentais.

O princípio da flexibilização responsável é o eixo dessa nova lógica e se manifesta, sobretudo, nas hipóteses de contratações diretas, em que o procedimento licitatório é afastado por razões de eficiência, economicidade ou inviabilidade de competição, mas sempre sob o manto da motivação técnica e da publicidade.

A dispensa e a inexigibilidade de licitação no âmbito das estatais representam não exceções arbitrárias, mas instrumentos legítimos de gestão, sendo que o art. 28, II e III, da Lei nº 13.303/2016 prevê expressamente hipóteses em que a competição se revela impraticável ou antieconômica, permitindo a contratação direta, desde que o gestor fundamente sua decisão de forma transparente, proporcional e motivada.

O regime jurídico das empresas estatais parte da premissa de que a licitação constitui instrumento a serviço da finalidade pública, e não um fim em si mesmo, de modo que, quando o procedimento licitatório se mostra ineficiente, deve prevalecer a realização do interesse público de forma justificada[302]. Essa orientação é reforçada pelo TCU, que, no Acórdão nº 2.801/2022-Plenário, consolidou o entendimento de que a dispensa de licitação nas estatais é compatível com o regime constitucional, desde que lastreada em critérios de eficiência, motivação técnica e integridade administrativa[303].

A inexigibilidade de licitação nas empresas estatais, disciplinada pelo art. 30 da Lei nº 13.303/2016, apresenta contornos mais sofisticados que o modelo da Lei nº 8.666/1993, e o gestor deve demonstrar a singularidade técnica ou artística do objeto, ou, ainda, a inviabilidade de competição, sem se prender a critérios formais de exclusividade. Essa mudança traduz o deslocamento de uma cultura do controle negativo (voltada à punição) para uma cultura do controle construtivo (voltada à melhor decisão).

Como observa Justen Filho[304], a inviabilidade de competição conduzirá à inexigibilidade de licitação mesmo nos casos em que um determinado serviço técnico profissional não estiver contemplado nas alíneas do inciso II do art. 30.

302 BLOK, Marcella. Compliance e governança corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei nº 12.846) e o Decreto nº 8.420/2015. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017. p. 203–204.
303 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 8 nov. 2025.
304 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei das Estatais: Lei nº 13.303/2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 319.

A inexigibilidade é um espaço de confiança jurídica, e o Estado decide não por conveniência, mas, sim, por prudência técnica[305]. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ tem reforçado essa linha interpretativa, e, no REsp 1.932.037/PE, de relatoria do Ministro Marques[306], o Tribunal assentou que a contratação direta, quando amparada em parecer técnico e demonstrada a inviabilidade de competição, não viola o princípio da isonomia, mas concretiza a eficiência administrativa.

A Experiência Comparada na Itália, França e a OCDE

A tendência de flexibilização procedimental é global, e, nos países europeus, observa-se uma transição do formalismo licitatório para a governança estratégica das compras públicas.

Na Itália, o Codice dei Contratti Pubblici (Decreto Legislativo nº 36/2023) prevê a possibilidade de procedura negoziata senza bando para contratações de valor limitado ou em casos de comprovada especialização técnica, sempre acompanhada de justificativa documentada[307].

Essa diretriz ecoa o pensamento de Cassese[308], para quem a Administração moderna deve ser menos solene e mais inteligente: a transparência deve ser plena, mas os meios podem ser flexíveis.

Na França, o Code de la Commande Publique de 2019 introduziu as procédures adaptées, que permitem à autoridade contratante escolher o rito conforme a natureza e o valor do contrato, desde que preserve a concorrência potencial[309]. Como explica Chapus[310], a flexibilidade não é o oposto da legalidade; é a sua expressão inteligente.

A OCDE, por sua vez, defende, em suas OECD Guidelines on Public Procurement, que a integridade dos sistemas de contratação depende menos da quantidade de regras e mais da qualidade dos controles e da cultura

305 FONSECA, Ricardo. Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil. In: GOMES, Marcus Livio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (coord.). Direito financeiro e jurisdição constitucional. Curitiba: Juruá, 2016. p. 143-144.

306 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.932.037/PE. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 fev. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 fev. 2022.

307 ITÁLIA. Decreto Legislativo n. 36, de 31 mar. 2023. Codice dei contratti pubblici. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, n. 77, 31 mar. 2023.

308 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 443.

309 FRANÇA. Ordonnance n. 2018-1074, du 26 nov. 2018; Décret n. 2018-1075, du 3 déc. 2018. Code de la commande publique. Journal Officiel de la République Française, Paris, 4 déc. 2018. Vigente desde 1º abr. 2019.

310 CHAPUS, René. Droit administratif général. 16. ed. Paris: Montchrestien, 2022. p. 521.

ética[311]. Esses modelos convergem para uma mesma conclusão: a de que a licitação é um instrumento de boa governança.

A Governança como Limite e Legitimação da Flexibilidade

A flexibilização procedimental não significa ausência de controle, mas redefinição de sua natureza, e o controle moderno é preventivo, contínuo e baseado em risco, substituindo a cultura da punição pela da responsabilidade.

À luz da doutrina de Nohara[312], pode-se afirmar que governar bem significa estruturar decisões preventivas e corretivas baseadas em evidências, e não apenas reagir de forma sancionatória após a ocorrência do erro.

No modelo das estatais, a flexibilidade exige contrapartidas de integridade institucional, tais como relatórios de riscos, segregação de funções, comitês de auditoria e canais de transparência, sendo que a ausência desses mecanismos compromete a legitimidade do regime e pode transformar a eficiência em vulnerabilidade.

Nesse ponto, o TCU, no Parecer Técnico nº 011.575/2022-4 – Plenário, advertiu que a dispensa e a inexigibilidade, embora lícitas, só são legítimas se acompanhadas de controles de governança e evidências de *accountability*[313].

Assim, a verdadeira revolução da Lei das Estatais não está na eliminação de regras, mas na substituição da burocracia pela confiança racional, e, com isso, o ente aprende aplicando métodos de transparência e responsabilidade.

O Regime Licitatório e Contratual das Estatais: Entre a Flexibilidade e a Juridicidade

O regime licitatório aplicável às empresas estatais, instituído pela Lei nº 13.303/2016, surge como uma tentativa ousada de conciliar dois mundos que historicamente caminharam em trilhas paralelas: o da formalidade administrativa e o da eficiência empresarial. A norma rompeu com o tradicionalismo da Lei nº 8.666/1993 (revogada com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021) e inaugura uma era de maior autonomia e responsabilidade gerencial, guiada

311 OCDE. Guidelines on Public Procurement. Paris: OECD, 2020.
312 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.
313 Tribunal de Contas da União. Parecer Técnico nº 011.575/2022-4 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 8 nov. 2025.

pela lógica da governança e pela ética da eficiência.

Se a Lei das Estatais nasce como resposta moral à crise, também se afirma como uma resposta técnica ao colapso da eficiência que, sob a égide da antiga Lei nº 8.666/1993, fazia com que a licitação pública fosse vista quase como um rito de purificação e uma sequência de atos formais que garantiriam, por si, a moralidade administrativa; porém, com o passar do tempo, revelou-se um equívoco, sendo que a forma não substitui o juízo ético e o excesso de burocracia não previne o desvio.

O artigo 28 da Lei nº 13.303/2016, ao afirmar que as licitações observarão os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da economicidade, permitiu que as estatais adotassem práticas de mercado compatíveis com sua natureza empresarial, e, como lembra Justen Filho[314], pode-se afirmar que o novo regime jurídico das contratações públicas ressignifica a licitação, afastando seu caráter ritualístico e reafirmando sua vocação econômica de instrumento de seleção eficiente da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Essa racionalidade pragmática se repete, com maior amplitude, na Lei nº 14.133/2021, e o art. 11 do novo diploma incorpora expressamente a governança nas contratações, prevendo o dever de planejamento, gestão de riscos e integridade, vinculando-os à busca pela eficiência e pela boa administração. Assim, o modelo inaugurado pela Lei das Estatais não foi substituído com a entrada em vigor da nova lei licitatória, mas absorvido e expandido.

Pode-se afirmar que há uma transição do controle de meios para o controle de resultados, e, como observa a Lei das Estatais, restitui-se racionalidade às contratações públicas, permitindo que a estatal atue de modo eficiente e competitivo, sem que isso signifique derrogação dos valores republicanos. Ocorre que, na prática, essa flexibilidade procedimental representa um deslocamento do poder decisório, em que o gestor público ganha autonomia para decidir, porém é obrigado a justificar cada escolha.

Essa junção entre liberdade e responsabilidade se articula com o princípio da juridicidade previsto na Lei nº 14.133/2021, cujo art. 5º[315] explicita a

---

314 JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídicos das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

315 Art. 5º, na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

busca de resultados concretos, sem renunciar à probidade e à moralidade. Nesse ponto, o sistema de contratações públicas brasileiro aproxima-se do modelo de governança da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que combina flexibilidade procedimental e rigor ético.

Sundfeld[316] sustenta que o Estado contemporâneo demanda um Direito Administrativo capaz de governar a si mesmo, orientado por critérios de desempenho, resultados e responsabilização, e não restrito a uma lógica meramente sancionatória e incompatível com a complexidade da ação administrativa moderna. É essa autorregulação ética e fundada na governança que transforma o dever de licitar em instrumento de justiça administrativa e não apenas em obrigação formal.

Sob esse novo paradigma, a licitação deixa de ser um obstáculo e passa a ser uma ponte entre a legalidade e a eficiência, e, nesse sentido, tanto a Lei das Estatais quanto a Nova Lei de Licitações parecem, de algum modo, sugerir que a moralidade administrativa não é um ponto de partida, mas sim um ponto de chegada, conquistado por meio de transparência, racionalidade e integridade institucional.

O Regulamento Interno das Estatais e o Princípio da Autorregulação Administrativa

Entre as inovações mais relevantes trazidas pela Lei das Estatais está a imposição de que cada empresa pública e sociedade de economia mista tem o dever de elaborar o seu regulamento próprio de licitações e contratações, conforme previsto no artigo 40. Em um primeiro momento, poderia parecer apenas mais um instrumento burocrático; no entanto, trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma: antes, o Estado se limitava a seguir regras alheias; agora, torna-se autor e destinatário de suas próprias normas, assumindo a responsabilidade de autogovernar-se juridicamente.

De acordo com Pinho[317], essa autovinculação traduz um avanço institucional notável e significa que a estatal deve pensar juridicamente em si mesma, construir as balizas que nortearão sua atuação e, sobretudo, respon-

316 SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para + Céticos. 3. ed. São Paulo: Juspodivm 2025.
317 PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Os conselhos profissionais e a Lei de Improbidade Administrativa: limites da liberdade profissional e da autorregulação. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 6, p. 175–206, 2015. p. 178-179.

der pelas escolhas que fizer. Nesse sentido, Nohara[318] destaca que o regulamento interno das empresas estatais possui natureza normativa infralegal e caráter vinculante, constituindo elemento essencial para a concretização da autonomia gerencial, bem como para a definição de parâmetros objetivos de responsabilização dos administradores, no âmbito do regime instituído pela Lei nº 13.303/2016.

Com efeito, o regulamento interno revela um novo marco administrativo e simboliza a passagem do Estado tutelado e dependente da lei como muleta para o Estado reflexivo, capaz de olhar-se criticamente e aprimorar suas práticas.

Como observa Pereira[319], o regulamento interno das empresas estatais constitui a formalização da autorregulação administrativa, funcionando como instrumento destinado a internalizar padrões de boa governança, bem como a viabilizar o controle institucional e social sobre as decisões empresariais do Estado.

Em última análise, essa ideia de autorregulação pública[320] reflete o amadurecimento da racionalidade administrativa, e o ente estatal deixa de ser um ator guiado apenas pela obediência e passa a agir com consciência normativa, antecipando problemas, regulando riscos e assegurando coerência interna às suas condutas, o que leva ao desenvolvimento de mecanismos para o aprendizado institucional.

Essa ideia encontra fundamento teórico na filosofia do direito contemporânea, e Habermas[321], por exemplo, defende que a legitimidade democrática do Direito depende de sua capacidade de se autocorrigir à luz da razão pública, isto é, de reformular suas práticas a partir do diálogo e da deliberação racional.

Essa perspectiva também se harmoniza com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus artigos 7º e 11, que tratam da governança e da gestão de riscos. A norma reafirma que a juridicidade contemporânea não se esgota na obediência formal e exige consistência ética na atuação administrativa. Como sintetiza Moreira

---

318 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

319 JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES PEREIRA, Cesar A. Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei nº 13.303/2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 338.

320 MOREIRA, Vital. Auto-regulação profissional e Administração Pública. Coimbra: Almedina, 1997. p. 23.

321 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 294.

Neto[322], o princípio da juridicidade funciona como elemento de integração entre a legalidade e a eficiência, impondo à Administração Pública não apenas o dever de conformidade formal à lei, mas também a obrigação de atuar de modo racional e orientado à realização dos fins públicos.

O mesmo espírito já se encontrava nas experiências europeias que inspiraram o modelo brasileiro. Na Alemanha, as öffentliche Unternehmen editam Vergabeordnungen e regulamentos próprios de licitação que equilibram flexibilidade e transparência. Na Itália, o Codice dei Contratti Pubblici impõe às entidades adjudicantes a obrigação de elaborar regolamenti di attuazione, supervisionados pela Autoridade Nacional Anticorrupção – ANAC, como forma de garantir previsibilidade e integridade[323].

Assim, o Brasil alinha-se a uma tradição de autocontrole institucional, na qual o Estado deixa de ser mero executor de normas externas para tornar-se protagonista de sua própria legalidade, e, assim, o regulamento interno das estatais representa a face mais visível da transição do modelo legalista para um Estado gerencial, no qual a juridicidade se manifesta pela governança.

Na mesma direção, a jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reforçado a natureza estruturalmente vinculante desses regulamentos. O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1.825/2018-Plenário, afirmou que a validade das contratações de estatais depende da existência e observância de regulamento interno que discipline, de modo claro e objetivo, os critérios e procedimentos licitatórios[324]. O Tribunal de Contas de São Paulo – TCE-SP, por sua vez, foi além ao declarar que a ausência de regulamento interno configura falha grave de governança e compromete a transparência da gestão[325].

Dessa forma, o regulamento das estatais é o espelho jurídico da maturidade institucional, e nele se reflete a capacidade do Estado de agir de modo racional, transparente e autocrítico, sendo uma autotutela difícil de se alcançar, mas indispensável em um tempo em que o Direito Administrativo busca reconciliar eficiência e legitimidade.

---

322 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

323 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020. p. 571.

324 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.825/2018 – Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 25 jul. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2018.

325 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Acórdão nº 3.221/2020 – Plenário. Rel. Cons. Dimas Ramalho. São Paulo: TCE-SP, 2020. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 08 nov. 2025.

O Caminho da Governança Consequencialista

O mesmo espírito já se encontrava nas experiências europeias que inspiraram o modelo brasileiro. Na Alemanha, as *öffentliche Unternehmen editam Vergabeordnungen* e regulamentos próprios de licitação que equilibram flexibilidade e transparência. Na Itália, o *Codice dei Contratti Pubblici* impõe às entidades adjudicantes a obrigação de elaborar *regolamenti di attuazione*, supervisionados pela Autoridade Nacional Anticorrupção – ANAC, como forma de garantir previsibilidade e integridade.

Antes de tudo, implementar o novo regime das estatais significou substituir o automatismo pela reflexão, a checklist burocrática pela análise de risco e o temor da responsabilização pela maturidade da governança. Contudo, Flores[326] expõe que, como toda mudança de paradigma, a transição não foi linear, e as estruturas administrativas ainda carregam o peso da tradição cartorial e da cultura do carimbo.

O primeiro obstáculo enfrentado pelas estatais foi o cultural, em que os gestores públicos, historicamente educados sob o receio da desconfiança e do medo da sanção, mostraram-se inseguros diante da liberdade interpretativa trazida pela Lei nº 13.303/2016.

Como Moreira[327] observa, a inovação procedimental tende a gerar resistência no âmbito da Administração Pública, porque impõe um ônus de virtude decisória, na medida em que exige a justificação das escolhas com base em princípios, finalidades e consequências, em substituição ao simples cumprimento mecânico da literalidade normativa.

Inobstante isso, nasceu a ironia do ente estatal moderno, que nasceu para proteger o gestor e acabou paralisando sob a cultura da legalidade que possuía em decorrência da formalidade escrita. Tal paralisia encontrava respaldo na antiga Lei nº 8.666/93, e, com a entrada em vigor da nova legislação licitatória, a tendência é o aprofundamento dos novos preceitos nas contratações públicas.

Por isso, a plena efetividade da Lei das Estatais depende de uma mudança cultural profunda, que valorize o discernimento técnico e a audácia

326 FLORES, Ubirajara Martins. Compliance digital na Administração Pública: jurisconstrução consequencialista de governança e acesso à justiça. 2023. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, 2023. p. 85.

327 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

administrativa. Trata-se de aprender que a boa-fé não é brandura, mas critério de governança, e que decidir com integridade é o antídoto contra a arbitrariedade.

Nesse diapasão, a atuação dos tribunais de contas como órgão de orientação e decisório de casos concretos foi determinante na consolidação interpretativa da Lei nº 13.303/2016; porém, o controle externo ainda está encontrando o equilíbrio entre fiscalizar e fomentar a boa administração.

Assim, o TCU, no Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário, advertiu que a autonomia das estatais não é carta branca para a informalidade, mas oportunidade para o aprimoramento da gestão responsável[328]. Em outras palavras, o controle não pode sufocar a criatividade institucional, sob pena de transformar a governança em um rito desmedido.

Da mesma forma, o TCE-SP vem adotando entendimento como o proferido no Acórdão nº 3.115/2023 – Plenário, no qual tem se mostrado sensível à necessidade de interpretar a Lei das Estatais conforme o princípio da proporcionalidade administrativa, reconhecendo que o erro de boa-fé, quando motivado e transparente, não se confunde com má gestão[329]. Isto é, tais decisões revelam uma tendência jurisprudencial de amadurecimento cooperativo entre controle e gestão, aproximando o modelo brasileiro das práticas preconizadas pela OCDE e pela União Europeia.

A experiência internacional reforça que o verdadeiro controle não se mede pela quantidade de sanções, mas pela qualidade dos incentivos institucionais, e, assim, nos relatórios da OCDE e do Banco Mundial, destaca-se que países que adotam sistemas de integridade preventiva, com ênfase em *compliance* e transparência, obtêm melhores resultados em *accountability* (responsabilidade) e eficiência pública[330].

Dito de outro modo, a União Europeia, por meio da *Directive 2014/24/EU on Public Procurement*, enfatiza a *value for money e a integrity through transparency*, afirmando que a melhor licitação é aquela que alcança o interesse público com ética e eficiência[331].

Nesse mesmo sentido, o World Bank propõe, em seu relatório *Procurement Reform and Administrative Effectiveness* (2021), que o foco das

328 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022.
329 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Acórdão nº 3.115/2023 – Plenário. São Paulo: TCE-SP, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 8 nov. 2025.
330 OECD. Guidelines on Public Procurement. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/public-procurement/. Acesso em: 8 nov. 2025.
331 UNIÃO EUROPEIA. Directive 2014/24/EU on Public Procurement. Strasbourg: Official Journal of the European Union, 2014.

reformas deve ser a maturidade institucional, e não apenas a simplificação normativa. A boa governança, nesse contexto, é tanto ética quanto estratégica, sendo um ativo público que reforça a credibilidade do Estado no mercado global[332].

Ainda que a doutrina tenha evoluído rapidamente, a jurisprudência brasileira sobre a Lei das Estatais ainda caminha em ritmo cauteloso, e os tribunais superiores, especialmente o STJ, têm interpretado os dispositivos da Lei nº 13.303/2016 de forma integrada à Constituição e à LINDB, priorizando a segurança jurídica e o consequencialismo moderado.

O STJ, em casos recentes, reconheceu que a boa-fé objetiva é princípio transversal das contratações públicas, inclusive no regime empresarial estatal[333].

A visão contemporânea de governança sustenta que a Administração Pública que reconhece seus erros e promove a indenização de forma transparente não revela fragilidade, mas, ao contrário, demonstra fortalecimento institucional, pois é a integridade administrativa que legitima o exercício do poder público[334]. Destarte, essa interpretação reforça o entendimento de que a nulidade contratual não pode ser usada como instrumento de punição automática, devendo sempre considerar os efeitos concretos e a confiança legítima do particular.

A consolidação da Lei das Estatais é um processo de aprendizagem coletiva, e as instituições estão sendo obrigadas a repensar seus papéis, nos quais o gestor e sua coragem devem conviver com o controlador e sua prudência, bem como o legislador deve aprimorar a sua responsabilidade.

Porquanto, o desafio é fazer da governança não apenas um discurso técnico, mas uma cultura de responsabilidade e justiça administrativa, sendo que a estatal que decide com integridade presta contas com dignidade, e aquela que se esconde atrás da formalidade negligencia o dever de ser ética e eficiente. Tal raciocínio minimiza o erro, mas não o retira do mundo jurídico.

Como já ensinava Habermas[335], a legitimidade do poder público depende da comunicabilidade de suas razões, e, no Direito Administrativo contem-

332 WORLD BANK. Procurement Reform and Administrative Effectiveness. Washington, DC: World Bank, 2021.

333 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.932.037/PE. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 fev. 2022.

334 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

335 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 112.

porâneo, essa comunicabilidade se traduz em transparência, proporcionalidade e responsabilidade ética.

Sob esse prisma, a empresa estatal é o personagem mais enigmático do Direito Administrativo contemporâneo e não é inteiramente pública, nem plenamente privada, sendo o espelho das contradições do próprio Estado, um ser híbrido que carrega em seu âmago tanto a vocação para o lucro quanto a missão de realizar o bem comum, afirma Sunfeld[336]. Nesse espaço de interseção, as estatais caminham sobre uma linha tênue, tentando conciliar a lógica da eficiência com o peso da juridicidade e a liberdade empresarial com os limites da moralidade pública.

As empresas estatais se inserem em um campo permanente de tensão e devem atuar de forma competitiva, sem que isso implique o abandono de sua dimensão pública, marcada pela submissão aos princípios da Administração, à luz da responsabilidade administrativa e da tutela do interesse público, sendo tal ideia a que resume o dilema central: o desafio de compatibilizar a racionalidade econômica com os preceitos constitucionais.

A Lei nº 13.303/2016 buscou exatamente esse equilíbrio, que é modernizar sem deformar, e, ao introduzir mecanismos de governança, integridade e responsabilidade, a lei não pretendeu liberalizar o ente estatal, mas republicanizá-lo, fortalecendo sua credibilidade diante da sociedade e do mercado. Assim, podemos afirmar que a governança pública traduz a ética em estruturas institucionais, demonstrando que eficiência e integridade se reforçam mutuamente como fundamentos da boa administração[337], sendo que essa perspectiva revela que a entidade estatal não é apenas um instrumento econômico, mas sim um celeiro ético do Estado Democrático de Direito.

As empresas estatais, conforme Nohara, Gonçalves e Almeida[338], ocupam uma posição simbólica singular e corporificam a confiança do cidadão no Estado, e, quando uma estatal atua com transparência e responsabilidade, o cidadão reencontra no poder público uma presença confiável e previsível, rompendo com a imagem de ineficiência e opacidade que tantas vezes marcou a história administrativa brasileira.

Nessa linha, as empresas estatais constituem o ponto de contato mais visível entre a Administração Pública e a economia, razão pela qual nelas se

---

336 SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 45-46.
337 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. Barueri - São Paulo: Atlas, 2025.
338 NOHARA, Irene Patrícia Diom; GONÇALVES, Gabriel Vinícius Carmona; ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Governança e compliance nas estatais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. RB-1.1.

projeta a expectativa social de um Estado capaz de governar com racionalidade, contratar de forma ética e cumprir os compromissos assumidos como condição de legitimidade institucional; portanto, a confiança deixa de ser um conceito abstrato e se torna uma categoria funcional da juridicidade, sendo o caminho que realiza a união do direito com a legitimidade[339].

Segundo se nota, a responsabilidade civil das estatais não é um castigo, mas um ato de coragem moral, e indenizar o contratado de boa-fé, reconhecer o erro administrativo e corrigir desvios de forma proporcional revelam-se um estado de amadurecimento institucional.

A responsabilidade constitui elemento indissociável do exercício legítimo do poder estatal, e somente há liberdade administrativa quando o agente público responde juridicamente pelos efeitos de suas decisões. A ausência de responsabilização, ao contrário, conduz à negação da própria juridicidade e à ruptura com o Estado de Direito[340]. Tal pensamento é a linha do novo Direito Administrativo, em que a liberdade de decidir só é legítima quando acompanhada da disposição de responder pelos efeitos da decisão.

No cenário global, as estatais assumem papel estratégico como mediadoras entre a economia de mercado e o Estado social, e a União Europeia, a OCDE e o Banco Mundial convergem na compreensão de que as empresas públicas, quando bem estruturadas, podem ser instrumentos de competitividade justa e inclusão econômica[341].

De maneira semelhante, o desafio é impedir que as empresas estatais se tornem reféns de dois extremos, sendo que, de um lado, a captura política, e, de outro, a lógica puramente mercadológica. A estatal não pode ser nem um braço partidário, nem muito menos uma empresa sem direção e função, sendo que sua missão é servir à sociedade com eficiência solidária, em um conceito que une o desempenho econômico à responsabilidade social e ambiental. Assim, conforme Villas-Boas Filho[342], o futuro das empresas estatais depende, essencialmente, da capacidade institucional de cultivar confiança, sendo, para alguns, o novo nome da legalidade substancial, que reconhece a pessoa, o contexto e as consequências.

339 FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M. Governança pública na Administração Pública digital e a superação da parametrização consequencial das decisões. Revista Eletrônica da PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1-34. set./dez. 2020. p. 5-7.

340 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Forense, 2025.

341 OECD. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015.

342 VILLAS-BÔAS FILHO, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. Revista Direito GV, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 251-259, jan./abr. 2016. p. 252-254.

De acordo com Habermas[343], a legitimidade não é um dado, mas uma conquista discursiva. Entretanto, essa conquista só se alcança quando o ente compreende a justiça, a coerência e a transparência.

Logo, a estatal é a tradução prática do ideal republicano, em que o Estado participa do mercado sem se corromper e administra com eficiência sem perder a sua natureza, atingindo o ápice da governança. Por derradeiro, a Lei das Estatais inaugurou uma nova forma de juridicidade administrativa, sendo ética, consequencialista e dialógica, na qual a Administração Pública e a sociedade estabelecem uma relação madura de confiança e responsabilidade.

A estatal deixa de ser vista como um anacronismo burocrático e passa a ser compreendida como um elo vivo entre o Estado Constitucional e o mundo real da economia contemporânea, e podemos dizer que, se o Estado é o coração da República, as estatais são suas mãos, capazes de agir com força e no interesse do bem comum.

343 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 137.

A LEI Nº 14.133/2021 E OS NOVOS CONTORNOS DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A nova Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa a mais abrangente reforma do regime jurídico das contratações públicas desde a promulgação da antiga lei licitatória nº 8.666/1993, e seu advento consolidou mais de quarenta anos de evolução normativa, jurisprudencial e doutrinária, unificando, assim, sob um mesmo diploma, princípios e procedimentos antes dispersos em vários diplomas, tais como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC)[344].

A nova legislação não apenas revogou esses diplomas, tendo seus efeitos plenos a partir de 30 de dezembro de 2023, conforme o artigo 193 da própria lei (período no qual ficou em vacatio legis), mas também instaurou uma mudança paradigmática no modo de compreender o Direito Administrativo contratual brasileiro.

Em outras palavras, mais do que introduzir normas, a Lei nº 14.133/2021 reformula mentalidades e objetiva substituir a burocracia defensiva por uma lógica de gestão responsável e orientada pelos resultados que a contratação pública deve obter. Essa transição não é apenas técnica, e a governança pública não se limita à mera conformidade procedimental, devendo ser compreendida como um modelo de atuação administrativa orientado por finalidades legítimas, pela transparência e pela responsabilização, elementos indispensáveis à legitimidade das decisões públicas[345].

Em harmonia com a Constituição Federal, a nova norma funda-se nos princípios da eficiência, transparência, planejamento e controle, reposicionando o gestor público não como mero cumpridor de formalidades, mas como agente racional de políticas públicas.

A lei inaugura um modelo de licitação por governança, aproximando-se de parâmetros internacionais, especialmente das diretrizes da OCDE e da

344 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1º abr. 2021. Art. 193. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 08 nov. 2025.

345 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

União Europeia, que preconizam uma Administração "baseada em integridade, valor público e *accountability*"[346].

Vale dizer que a inovação vai além das formas previstas nas normas de compras, sendo que a Lei nº 14.133/2021 rompe com o paradigma e o objetivo principal da antiga legislação, que era o do "menor preço", e enfatiza o critério do melhor valor gasto com o dinheiro público, traduzindo isso na eficiência de resultados, na economicidade sustentável e na mitigação de riscos. Isto é, conforme disposto no art. 11, o processo licitatório deve observar o planejamento, a segregação de funções e a gestão de riscos.

Em outras palavras, essa mudança de modelo a ser seguido é profunda e, durante décadas, a licitação era vista como um ritual formalista ou uma espécie de liturgia da legalidade, muitas vezes desvinculada da eficiência ou do interesse público concreto; em contrapartida, com a introdução da nova lei, confere-se sentido teleológico aos procedimentos, convertendo a licitação em instrumento de política pública.

Sob esse prisma, o ente estatal passa a atuar não como um comprador cauteloso, mas como gerenciador do interesse coletivo, responsável por assegurar que cada contrato público gere retorno social mensurável, e essa nova orientação ética é visível, por exemplo, na previsão expressa de mecanismos de *compliance* e governança, de planos de integridade e de análise prévia de riscos contratuais, aproximando o regime brasileiro da lógica das empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016.

O novo regime jurídico das contratações públicas rompe o ciclo histórico de desconfiança mútua entre Administração e administrado, ao reposicionar a licitação como um processo cooperativo, orientado pela boa-fé objetiva, pelo diálogo institucional e pela busca racional da proposta mais vantajosa[347].

A ênfase na boa-fé objetiva, no diálogo competitivo e na função social do contrato administrativo aproxima a lei brasileira de modelos europeus, como o Código Italiano dos Contratos Públicos (D. Lgs. 36/2023)[348] e o Code de la Commande Publique francês[349], ambos inspirados em princípios de cooperação, proporcionalidade e integridade.

---

346 OECD. Guidelines on Public Procurement. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/public-procurement/. Acesso em: 8 nov. 2025.

347 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

348 CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. Decreto Legislativo n. 36, del 31 marzo 2023. Roma: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2023.

349 FRANCE. Code de la commande publique. Paris: Légifrance, 2019.

Assim, trata-se de uma transição do modelo formalista e sancionador, centrado na estrita legalidade, para um modelo gerencial e principiológico, baseado na governança, na integridade e na eficiência administrativa.

A Lei nº 14.133/2021 reflete um processo de amadurecimento institucional do Estado brasileiro no campo das contratações públicas, ao incorporar instrumentos típicos de uma administração orientada a obter resultados, com ênfase no planejamento, na gestão de riscos e na governança, aproximando-se de modelos contemporâneos do Direito Administrativo.

Vale dizer que o autor observa que a ênfase deslocou-se do controle a posteriori para o planejamento e a conformidade prévia (ex ante *compliance*), reforçando a necessidade de gestão estratégica das contratações, e é por isso que foi exigida a formalização do plano anual de contratações.

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 não se limita a atualizar o regime anterior das licitações, e sim institui um novo e autônomo sistema normativo de contratações públicas, dotado de sistematização conceitual própria, de estreita integração com o Direito Financeiro e com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), além de clara vocação uniformizadora da atuação administrativa dos entes federativos[350].

Nesse diapasão, a norma enuncia regras e estrutura um sistema principiológico, fundado no planejamento, na transparência, na eficiência, na governança e na legalidade.

Em suma, a Lei nº 14.133/2021 é mais do que um diploma jurídico, mas se assemelha a uma declaração de maturidade institucional, simbolizando a passagem da Administração Pública do estágio da legalidade mecânica ao da juridicidade inteligente, e é aquela que, sem trair os princípios da probidade e da isonomia, compreende que o formalismo, quando desvinculado da finalidade pública, converte-se em inimigo da própria justiça administrativa.

Racionalidade Sistêmica e Unificação do Regime Jurídico

A princípio, a fragmentação normativa prevista na legislação anterior criava uma multiplicidade de regimes, dificultando a coerência interpretativa, e, com isso, a Lei nº 14.133/2021 superou essa dispersão ao unificar os procedimentos licitatórios e reorganizar os tipos de contrato administrativo,

350 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

compatibilizando-os com as práticas contemporâneas de gestão pública.

O movimento de unificação promovido pelo novo regime das contratações públicas atende a uma dupla racionalidade. De um lado, busca simplificar e padronizar os regimes procedimentais, reduzindo a fragmentação normativa; de outro, pretende induzir uma cultura de governança pública, voltada à gestão responsável, transparente e orientada a resultados, em substituição ao controle meramente formal.

A nova lei introduz uma arquitetura principiológica inédita, na qual cada fase da contratação, ou seja, planejamento, seleção do fornecedor, execução e encerramento, deve estar amparada em riscos mapeados, controles internos e métricas de desempenho.

Com isso, desloca-se o foco do cumprimento burocrático das etapas para a efetividade da contratação e a responsabilidade do gestor pelo resultado, e a Lei nº 14.133/2021 inaugura, no direito brasileiro das contratações públicas, a incorporação expressa do conceito de governança pública contratual, compreendida como o conjunto de estruturas, mecanismos e processos destinados a assegurar que as contratações produzam resultados eficientes, íntegros e sustentáveis, superando a lógica do controle meramente formal[351].

Essa previsão está em consonância com as diretrizes da OCDE e do Banco Mundial sobre boas práticas de gestão de compras públicas, que enfatizam a *accountability*, a transparência e a gestão de riscos[352].

A Superação do Formalismo e o Fortalecimento da Governança

Outrossim, uma das críticas centrais dirigidas à Lei nº 8.666/1993 era seu caráter formalista, que transformava o processo licitatório em um conjunto de rituais burocráticos, frequentemente dissociados do interesse público real.

Contudo, a Lei nº 14.133/2021 busca corrigir essa distorção ao substituir a rigidez da forma pela racionalidade da governança, e, nesse compasso, o planejamento prévio tornou-se requisito essencial, previsto no artigo 18, e a análise de riscos passou a ser componente obrigatório dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência.

351 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.
352 OECD. Guidelines on Public Procurement. Paris: OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/public-procurement/. Acesso em: 08 nov. 2025.

As recentes transformações no regime jurídico das contratações públicas evidenciam a transição de um modelo reativo para um modelo preditivo de gestão, no qual o gestor público deixa de atuar como simples cumpridor de etapas formais e passa a assumir o papel de administrador estratégico, responsável pelo planejamento, pela prevenção de riscos e pela justificação técnica e transparente de suas decisões[353].

Essa evolução está em harmonia com o artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que impõe às decisões administrativas o dever de considerar as consequências práticas, respeitando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A LINDB, reformada pela Lei nº 13.655/2018, tornou-se a espinha dorsal do novo regime jurídico administrativo brasileiro, projetando-se sobre a Lei nº 14.133/2021 como cláusula de equilíbrio.

Integração com o Regime das Estatais e a Busca por Uniformidade Federativa

Ademais, outro aspecto central da Lei nº 14.133/2021 é sua relação com o regime das empresas estatais, regido pela Lei nº 13.303/2016, e, embora esta última mantenha sua autonomia normativa, voltada às sociedades de economia mista e empresas públicas que exploram atividade econômica, ambas compartilham os mesmos fundamentos principiológicos, como planejamento, transparência, governança e integridade.

A Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 13.303/2016 devem ser compreendidas como instrumentos normativos complementares, integrantes de um mesmo processo de amadurecimento da gestão pública brasileira, marcado pela incorporação de governança, planejamento, gestão de riscos, boa-fé objetiva e responsabilização, em substituição ao modelo estritamente formalista[354].

Ao analisar situações práticas, essa convergência tem levado os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União – TCU e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, a aplicar interpretações harmônicas entre os dois regimes. O TCU, por exemplo, no Acórdão nº 2.512/2022-Plenário, observou que a uniformização dos princípios e procedimentos licitatórios colabora para a segurança jurídica e a economicidade, evitando duplicidade

353 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.
354 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

de entendimentos entre entes federativos e esferas administrativas[355].

Além disso, o artigo 176 da Lei nº 14.133/2021 prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), um sistema integrado de transparência e controle social que abrange União, Estados e Municípios. Esse instrumento inaugura um padrão nacional de publicidade e governança, permitindo a interoperabilidade de dados e a rastreabilidade de todo o ciclo contratual[356].

A Transição Normativa e os Desafios de Implementação

O período de convivência entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, estabelecido até 30 de dezembro de 2023, revelou grandes desafios interpretativos, e diversos entes federativos retardaram a adoção da nova lei por falta de regulamentos, treinamento de servidores e adequação de sistemas eletrônicos.

A efetividade da nova norma pressupõe uma Administração Pública tecnicamente estruturada e, na ausência de condições decisórias adequadas, as inovações normativas tendem a permanecer no plano meramente formal, sem produzir os efeitos transformadores pretendidos pelo legislador.

O TCU, em relatório de auditoria (TC-005.398/2022-0), alertou que 70% dos entes municipais ainda não haviam instituído regulamentos próprios nem elaborado planos de capacitação[357].

Nesse mesmo sentido, o TCE-SP publicou o Comunicado nº 45/2023, recomendando, à época, a criação de núcleos de governança das contratações e a atualização imediata dos regulamentos locais[358].

Esses dados evidenciam que a plena eficácia da Lei nº 14.133/2021 dependeu não apenas de sua vigência formal, mas da maturidade institucional da Administração Pública, sobretudo nos municípios, que concentram o maior volume de contratações de pequeno e médio porte.

---

355 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.512/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 08 nov. 2025.

356 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

357 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria – Processo TC-005.398/2022-0. Brasília, DF, 2022.

358 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comunicado nº 45/2023 – Plenário. São Paulo: TCE-SP, 2023.

A Lei nº 14.133/2021 consolida, sistematiza e moderniza o regime jurídico das licitações e contratos públicos brasileiros, transformando a antiga lógica de controle formal e punitivo em um modelo de governança, eficiência e integridade.

Dessa forma, ao revogar a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (10.520/2002) e o RDC (12.462/2011), o legislador não apenas promoveu simplificação normativa, mas redefiniu o próprio papel da Administração Pública, que, de mera observadora de ritos legais, passa a ser gestora estratégica de recursos públicos.

Em resumo, a norma é um novo paradigma do Direito Administrativo, no qual a legalidade deixa de ser compreendida como mera conformidade formal e passa a ser indissociável da integridade institucional e da produção de resultados eficientes, que se tornam critérios centrais de legitimidade do ato administrativo.

Princípios Introduzidos pela Nova Lei Planejamento, Transparência e Governança

A nova Lei nº 14.133/2021 representa um divisor de águas no tratamento dos princípios das contratações públicas e, se a antiga Lei nº 8.666/1993 estruturava-se sob um paradigma formalista e procedimentalista, a nova norma consagra uma virada principiológica, em que a governança pública, a transparência e o planejamento assumem papel central no controle e na legitimidade da atuação administrativa.

De acordo com Justen Filho[359], a nova lei ultrapassa a condição de simples conjunto de regras técnicas de contratação, configurando-se como um verdadeiro estatuto de governança contratual pública, destinado a estruturar a atuação administrativa a partir de planejamento, gestão de riscos, boa-fé objetiva, controle por resultados e responsabilização institucional, sendo que o enfoque desloca-se do mero cumprimento das etapas legais para o alcance de resultados eficientes, íntegros e socialmente relevantes, vinculando o gestor público a um modelo de administração responsiva e planejada.

359 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

O princípio do planejamento como núcleo racional da nova lei

O planejamento é a pedra angular do sistema de contratações da Lei nº 14.133/2021 e, no artigo 18 da norma, exige-se, de forma inédita, a elaboração do plano anual de contratações, estudos técnicos preliminares, gestão de riscos e termo de referência como etapas prévias obrigatórias.

Nesse compasso, destaca-se que a exigência de planejamento não se limita a um ato preparatório, mas constitui condição de validade da própria licitação e do contrato administrativo[360]. A contratação pública sem o adequado planejamento é, em essência, um ato antieconômico por afrontar o dever de eficiência e a boa administração.

Portanto, o planejamento vincula-se à racionalidade decisória e à responsabilidade do gestor, e a nova lei consagra um modelo de decisão administrativa baseada em evidências, que impõe ao agente público justificar tecnicamente cada escolha, inclusive quanto ao tipo de licitação, critérios de julgamento e estimativa de custos[361].

Essa perspectiva aproxima o direito brasileiro das boas práticas internacionais de governança pública, como as adotadas pela União Europeia e pela OCDE, que enfatizam o planejamento estratégico de contratações públicas (strategic procurement) como instrumento de integridade e economicidade[362].

Por fim, é importante ressaltar que a ausência de planejamento adequado já foi reconhecida pelo TCU como causa de nulidade do procedimento licitatório, conforme o Acórdão nº 1.727/2022-Plenário, em que se assentou que a falta de estudos técnicos preliminares configura falha grave, capaz de comprometer a vantajosidade e a legalidade do certame[363].

Transparência e Controle Social: O Novo Paradigma da Publicidade Administrativa

Ademais, outro eixo central da Lei nº 14.133/2021 é o reforço do prin-

360 NIEBUHR, J. de M. Licitação pública e contrato administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 57.

361 BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 298

362 OCDE. Principles for Integrity in Public Procurement. Paris: OECD, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/ethics/public-procurement.htm. Acesso em: 08 nov. 2025.

363 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.727/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022.

cípio da transparência, e, no artigo 174 da lei, institui-se o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ferramenta que unifica e disponibiliza eletronicamente, em âmbito nacional, todas as informações relativas a editais, atas, contratos, aditivos e pagamentos.

O PNCP representa a materialização do princípio republicano no campo das contratações, permitindo controle social e *accountability* ativa, e, ao contrário do regime anterior, que dependia da publicação fragmentada em diários oficiais, o novo sistema consolida dados em plataforma única, favorecendo a transparência algorítmica e a comunicação federativa.

Além disso, a nova lei adota a lógica do governo aberto (open government), em consonância com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), reforçando o dever de disponibilizar informações em formato aberto, sendo que a transparência deixa de ser mera formalidade publicitária e converte-se em instrumento de controle de eficiência e legitimidade.

Destarte, essa ampliação da publicidade é também um mecanismo de prevenção da corrupção, pois permite que cidadãos, imprensa e órgãos de controle social fiscalizem, em tempo real, o cumprimento contratual, e o TCU tem reiterado esse entendimento, afirmando que a transparência é condição de efetividade do controle interno e externo, e não simples obrigação administrativa (Acórdão nº 2.234/2021-Plenário)[364].

Governança Pública como Integridade, Riscos e Responsabilidade

A governança pública, conceito relativamente novo no Direito Administrativo brasileiro, adquire grande relevância jurídica normativa na Lei nº 14.133/2021, e, conforme preconiza o artigo 11, § 1º, o gestor deve assegurar que os processos de contratação observem as boas práticas de governança, integridade e gestão de riscos.

Assim, a governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações. Portanto, trata-se de um modelo sistêmico de responsabilidade, que conecta o planejamento, a execução contratual e o controle de resultados.

Nesse mesmo caminho, a doutrina reconhece que a Lei nº 14.133/2021 incorporou conceitos originários da doutrina norte-americana de public gover-

364 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.234/2021 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2021.

nance, em especial a noção de *compliance* público.

Segundo a doutrinadora americana Rose-Ackerman[365], a boa governança administrativa está diretamente ligada à integridade institucional, exigindo que os processos de decisão sejam previsíveis, auditáveis e pautados pela ética pública. Ademais, essa influência é perceptível na exigência de programas de integridade para contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), medida inspirada nos modelos de *compliance* dos EUA e da União Europeia[366].

Nesse compasso, a nova norma ultrapassa a condição de simples conjunto de regras técnicas de contratação, configurando-se como um verdadeiro estatuto de governança contratual pública, destinado a estruturar a atuação administrativa a partir de planejamento, gestão de riscos, boa-fé objetiva, controle por resultados e responsabilização institucional[367].

No mesmo sentido, a incorporação da governança contratual ao regime das contratações públicas projeta uma nova conformação da responsabilidade civil administrativa, na medida em que o descumprimento de práticas de integridade, planejamento e gestão de riscos pode caracterizar culpa administrativa grave, apta a ensejar a responsabilização do agente público, não apenas por atos comissivos, mas também por omissões relevantes no dever de governar[368].

Inter-relação entre Princípios: Da Formalidade à Efetividade

De modo análogo, os princípios do planejamento, da transparência e da governança não operam isoladamente, mas se articulam com os princípios clássicos da Administração Pública, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, reinterpretando-os à luz de um Direito Administrativo contemporâneo, voltado à efetividade dos resultados públicos concretos.

Vale dizer que esse contexto integrador aproxima o Brasil do movimento internacional de administrative effectiveness, no qual a legitimidade

365 ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. New York: Cambridge University Press, 2016. p. 45.

366 UNIÃO EUROPEIA. Directive 2014/24/EU on Public Procurement, art. 83. Strasbourg: Official Journal of the European Union, 2014.

367 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Forense, 2025.

368 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Método, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 328.

da atuação estatal é medida não apenas pela conformidade formal, mas pela racionalidade e justiça do resultado[369].

O núcleo estruturante do novo regime jurídico das contratações públicas reside na substituição do controle burocrático por um modelo fundado na responsabilidade administrativa, na transparência decisória e na governança, deslocando o eixo da legalidade meramente procedimental para uma juridicidade orientada por resultados.

Dessa forma, os órgãos jurisdicionais, como o TCE-SP, têm seguido essa orientação, reconhecendo a preponderância da boa governança e da boa-fé objetiva como critérios de aferição da regularidade contratual, ainda que subsistam falhas formais, e essa tendência revela uma transformação profunda no Direito Administrativo como forma, sendo substituído pelo Direito Administrativo da integridade e do resultado[370].

Correlação entre os Princípios do Planejamento, Transparência e Governança na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 13.303/2016

A análise sistemática das Leis nº 14.133/2021 e 13.303/2016 revela uma comunhão principiológica que traduz a transição do Direito Administrativo brasileiro para um modelo de Administração Pública gerencial, íntegra e responsiva.

Importante ressaltar que ambos os diplomas incorporam a tríade planejamento, transparência e governança como elementos estruturantes do processo de contratação, ainda que aplicados a contextos institucionais distintos, como, por exemplo, a Administração direta e autárquica, no caso da Lei nº 14.133, e as empresas estatais, no âmbito da Lei nº 13.303.

O planejamento é o primeiro vínculo entre os dois regimes e, enquanto a Lei nº 14.133/2021 o trata como condição de validade e eficiência administrativa, exigindo a elaboração do plano anual de contratações e dos estudos técnicos preliminares previstos no artigo 18, de modo análogo, a Lei nº 13.303/2016 faz sua inserção em uma lógica de governança corporativa, vinculando-o ao planejamento estratégico empresarial e à análise de viabilidade econômica das contratações.

---

369 WORLD BANK. Procurement Reform and Administrative Effectiveness. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/. Acesso em: 08 nov. 2025.

370 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Acórdão nº 2.932/2023 – Plenário. São Paulo: TCE-SP, 2023.

A Lei das Estatais transfere para o campo público práticas típicas do planejamento empresarial privado, impondo às estatais o dever de justificar técnica e economicamente cada contratação[371].

Trata-se de uma evolução do conceito de planejamento administrativo para o de planejamento corporativo, que envolve gestão de riscos, sustentabilidade financeira e *accountability* institucional. Assim, tanto na Lei nº 13.303/2016 quanto na Lei nº 14.133/2021, o planejamento deixa de ocupar posição meramente preparatória para assumir a condição de obrigação estrutural de governança, sendo a sua inobservância, nesse contexto, capaz de gerar a responsabilização do gestor público e comprometer a própria validade do contrato, ao evidenciar falha relevante na formação da decisão administrativa.

Nesse contexto, a diferença é que, nas estatais, o planejamento é também instrumento de competitividade e legitimidade de mercado, refletindo o duplo caráter público e empresarial dessas entidades. O segundo ponto de convergência é a transparência, princípio que, na Lei nº 14.133/2021, se concretiza por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, na Lei nº 13.303/2016, pela obrigatoriedade de divulgação de informações em sítio eletrônico próprio, abrangendo contratos, licitações, relatórios de governança e demonstrações financeiras.

Ambas as leis promovem um alargamento substancial do conceito de publicidade administrativa, que deixa de se limitar à divulgação formal de editais e atos finais, passando a abranger a transparência integral dos processos decisórios e contratuais, de modo a permitir o controle social qualificado e a legitimação democrática das decisões administrativas.

Por conseguinte, a transparência administrativa ganha um novo conteúdo: a transparência informacional, contábil e de governança, visando permitir o controle social ampliado e a integridade das decisões públicas.

De forma convergente, o TCU[372] e o TCE-SP[373] têm afirmado que o cumprimento da transparência em ambos os regimes é condição de legitimidade e regularidade das contratações, não mero requisito acessório.

A jurisprudência desses tribunais evidencia a consolidação de um standard público de integridade, segundo o qual a opacidade administrativa é

371 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025.
372 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Acórdão nº 3.115/2023 – Plenário. São Paulo: TCE-SP, 2023.
373 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 08 nov. 2025.

incompatível com o dever de boa administração. Ademais, o terceiro e mais expressivo ponto de correlação é a governança pública, cuja positivação na Lei nº 14.133/2021 está prevista nos artigos 11 e 12 e tem origem direta no modelo introduzido pela Lei das Estatais.

Em ambas as normas jurídicas, define-se a governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações, garantindo resultados eficientes e conformes ao interesse público.

Nesse sentido, a governança das contratações públicas constitui verdadeiro elo conceitual entre o Direito Administrativo e o Direito Empresarial, na medida em que permite harmonizar os mecanismos de controle público com a racionalidade econômica e estratégica própria das decisões corporativas, especialmente no âmbito das empresas estatais e da atuação administrativa orientada por resultados[374].

Na mesma linha, nos dois regimes, a governança contratual desempenha função central de integridade institucional, ao estruturar um ambiente decisório orientado pela gestão de riscos, pela ética administrativa e pela responsabilidade organizacional, superando a lógica meramente procedimental das contratações públicas[375].

Contudo, a diferença fundamental reside na extensão da autonomia e, enquanto na Lei nº 14.133/2021 a governança está condicionada ao controle hierárquico e institucional dos órgãos de Estado, na Lei nº 13.303/2016 se aproxima da autogestão empresarial, vinculando-se à estrutura de conselhos de administração e comitês de auditoria.

Ressalta-se que o conceito utilizado é comum, sendo a governança princípio jurídico vinculante e não mera recomendação de boa prática.

Em outras palavras, a correlação entre os princípios de planejamento, transparência e governança nas duas leis reflete um movimento de integração sistêmica do Direito Administrativo brasileiro e não se trata de mera coincidência textual, e sim da consolidação de uma teoria geral da integridade pública que vincula toda a Administração direta e indireta à responsabilidade e *accountability*.

E podemos afirmar que a Lei nº 13.303/2016 funcionou como laboratório institucional para a construção do modelo de governança pública que seria

374 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 11, abr. 2010.
375 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Método, 2025.

posteriormente expandido pela Lei nº 14.133/2021.

Melhor dizendo, essa simbiose normativa demonstra que as duas leis, embora formalmente distintas, compõem um mesmo movimento de constitucionalização e modernização do regime jurídico das contratações públicas.

Dito de outro modo, há uma consolidação nas contratações públicas, na qual os princípios de governança, integridade e planejamento assumem a condição de matrizes comuns aplicáveis a todos os entes e entidades que administram ou manejam recursos públicos, independentemente de sua natureza jurídica, superando a fragmentação histórica dos regimes contratuais[376].

Assim, tanto a Lei nº 13.303/2016 quanto a Lei nº 14.133/2021 afastam-se do formalismo da Lei nº 8.666/1993 e inauguram uma nova racionalidade jurídica, centrada na boa administração, na eficiência e na prevenção de riscos, e, a partir delas, o princípio da governança assume caráter transversal e estruturante, vinculando não apenas o gestor público, mas também os agentes das estatais, os contratados e os órgãos de controle.

Inovações nas Modalidades de Licitação e no Procedimento Contratual

A Lei nº 14.133/2021 reformulou de modo substancial a estrutura das modalidades de licitação e do procedimento contratual, consolidando práticas contemporâneas de gestão pública e aproximando o direito brasileiro dos modelos adotados na União Europeia e na OCDE.

A nova lei abandona a lógica detalhista da Lei nº 8.666/1993, substituindo-a por um modelo procedimental racional e tecnologicamente orientado, voltado à eficiência e à competitividade. Marçal Justen Filho sustenta que a Lei nº 14.133/2021 promove uma ruptura com o formalismo excessivo que marcou o regime anterior das licitações, inaugurando um Direito Administrativo contratual orientado por resultados, no qual a legalidade se articula com planejamento, governança, gestão de riscos e eficiência responsável, em consonância com a LINDB e com o princípio constitucional da eficiência[377].

Essa transição, longe de ser meramente técnica, reflete uma profunda mudança de paradigma jurídico, pois a licitação deixa de ser compreendida como rito de controle formal e passa a ser instrumento de governança e planejamento estratégico.

376 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. São Paulo: Forense, 2025.
377 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

Redução e Racionalização das Modalidades

A nova norma jurídica reduziu o número de modalidades de licitação de oito para cinco, sendo elas concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo, e, assim, houve a extinção da tomada de preços e do convite, bem como a absorção do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), demonstrando a intenção do legislador de simplificar e racionalizar o sistema. Outro aspecto importante é que o pregão, criado pela Lei nº 10.520/2002, e a concorrência foram unificados sob uma mesma base procedimental, aplicável tanto a bens e serviços comuns quanto a obras e serviços de engenharia, com diferenciação apenas na forma de disputa (preferencialmente na modalidade eletrônica, mas, devidamente justificado, poderá ocorrer na forma presencial).

A racionalização das modalidades licitatórias promovida pela Lei nº 14.133/2021 expressa a busca por um modelo funcional e neutro de licitação, no qual a escolha da modalidade deixa de se vincular rigidamente à natureza do objeto e passa a considerar, de forma predominante, o grau de complexidade, o nível de risco e as características concretas da contratação, em consonância com o planejamento e a governança contratual.

Porquanto, essa lógica substitui o antigo critério quantitativo do valor por um critério qualitativo de complexidade do objeto a ser licitado, refletindo o avanço da teoria da gestão de riscos contratuais introduzida pela própria lei.

A Lei nº 13.303/2016 já havia antecipado essa racionalidade ao prever a possibilidade de adoção de modalidades simplificadas e adequadas à natureza do objeto, desde que previstas em regulamento interno de licitações.

Por conseguinte, a Lei nº 14.133/2021, ao absorver o modelo de governança inaugurado pela Lei das Estatais, estendeu-o a toda a Administração Pública, confirmando a tendência de autonomia procedimental qualificada, exercida dentro dos limites da governança, da transparência e do controle, em superação ao antigo paradigma do formalismo defensivo.

O Diálogo Competitivo: Inovação Paradigmática

Como se observa, a maior inovação da Lei nº 14.133/2021 foi a introdução da modalidade diálogo competitivo, inspirada na Diretiva 2014/24/EU da União Europeia.

A modalidade diálogo competitivo destina-se a contratações de grande complexidade técnica, tecnológica ou estrutural, nas quais a Administração Pública reconhece a impossibilidade de definir previamente a solução mais adequada, sendo que, nesse procedimento, o ente estatal realiza rodadas sucessivas de diálogo com licitantes pré-selecionados, com o objetivo de construir colaborativamente o objeto da contratação[378].

Ademais, trata-se de uma inversão metodológica, em que o Estado deixa de ser o único formulador da solução e passa a negociar tecnicamente com o mercado dentro de parâmetros públicos e transparentes. Nesse sentido, podemos afirmar que a modalidade diálogo competitivo substitui a competição sobre a forma pela inteligência na forma de contratação, permitindo ao Estado aprender com a expertise dos particulares[379].

De maneira semelhante, essa modalidade reflete a influência da doutrina alemã da administração cooperativa (kooperative Verwaltung) e da teoria italiana da concertazione amministrativa, nas quais a Administração é vista como parceira do particular na busca pelo interesse público[380].

De modo análogo, a doutrina brasileira observa que as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 pressupõem uma mudança cultural profunda na Administração Pública, uma vez que demandam gestores tecnicamente capazes de dialogar institucionalmente com particulares, reconhecendo a insuficiência dos recursos estatais e exigindo a cooperação entre o Estado e o setor privado[381].

Outra ponderação realizada sobre tal modalidade foi emanada pelo TCU, em parecer técnico nº 011.575/2022-4, destacando que o diálogo competitivo "demanda maturidade institucional e capacitação técnica, sob pena de transformar a colaboração em risco de captura privada"[382].

---

378 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Jornal Oficial da União Europeia, L 94, p. 65-242, 28 mar. 2014.

379 RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11–39, jan./abr. 2023. p. 16-18.

380 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg: Springer, 2018. p. 423; CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 311.

381 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 454.

382 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Parecer Técnico nº 011.575/2022-4 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022.

Inversão de Fases e Eficiência Procedimental

A inversão das fases de habilitação e julgamento é outro avanço fundamental da nova norma licitatória, porquanto, sob a Lei nº 8.666/1993, a Administração examinava a habilitação de todos os licitantes antes do julgamento das propostas, o que tornava o processo ineficiente.

A Lei nº 14.133/2021 adota como regra, a exemplo do que já fazia o pregão eletrônico e a Lei das Estatais, a inversão de fases, sendo primeiro julgadas as propostas e, apenas do vencedor, verifica-se a documentação de habilitação[383].

Da mesma forma, essa mudança traduz o princípio da economicidade processual, evitando o gasto de tempo e recursos com licitantes que não vencerão o certame. Corroborando com esse pensamento, a inversão de fases é expressão do princípio da eficiência e alinha o esforço procedimental à efetiva utilidade do resultado.

Essa inovação é coerente com o modelo de governança da Lei nº 13.303/2016, que já permitia a inversão de fases (desde que tenha sido contemplada no regulamento interno) e a simplificação procedimental, desde que observados os princípios da isonomia e da publicidade, em que ambos os diplomas compartilham a mesma exigência gerencial, na qual a licitação é instrumento de planejamento e não obstáculo formal à eficiência.

Critérios de Julgamento e Gestão por Resultados

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 moderniza os critérios de julgamento, introduzindo o maior retorno econômico, o maior desconto, a melhor técnica e preço e o maior lance, além de manter o menor preço. O novo critério de maior retorno econômico, inédito no ordenamento brasileiro, reflete a adoção de uma lógica de contratação por performance, típica dos contratos de eficiência e performance-based contracts utilizados no direito comparado.

O maior retorno econômico traduz o nascimento da cultura de gestão por resultados no setor público brasileiro, estabelecendo um vínculo direto entre a eficiência administrativa e o dever de indenizar, pois a indenização, no novo regime, passa a ser compreendida como decorrência do risco administrativo mal gerido.

383 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 323.

A Lei das Estatais também antecipou essa tendência ao prever que as contratações devem buscar o alcance dos objetivos de forma sustentável e economicamente eficiente. Essa coincidência não é casual, e em ambas as normas consagra-se o princípio da eficiência estratégica, no qual a legalidade se realiza pelo resultado, e não apenas pela conformidade formal.

Procedimento Eletrônico e Transformação Digital das Contratações Públicas

Por oportuno, um dos pilares da nova lei é a obrigatoriedade da utilização de meios eletrônicos para realização do procedimento de contratação, e, assim, surgiu a necessidade de implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Importante esclarecer que a digitalização dos processos licitatórios representa não apenas uma inovação tecnológica, mas um instrumento jurídico de transparência e governança, explicam Ferneda e Cristóvam[384].

A professora Nohara[385] enfatiza que a licitação eletrônica "é a nova forma jurídica da publicidade administrativa", pois permite auditoria tanto dos licitantes quanto dos demais cidadãos. Destarte, essa transformação aproxima o Brasil das práticas do e-procurement europeu e norte-americano, em que o processo licitatório é integralmente digital, seguro e transparente.

A Lei das Estatais, de forma facultativa, já havia imposto a utilização de sistemas eletrônicos de gestão de compras; porém, com a introdução da Lei nº 14.133/2021, essa diretriz torna-se universal, reforçando a visão de que a tecnologia é meio de eficiência e não apenas ferramenta operacional.

As inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 configuram uma verdadeira reengenharia das licitações públicas, sendo que, ao racionalizar modalidades, inverter fases, permitir diálogo competitivo e digitalizar processos, o legislador buscou compatibilizar a segurança jurídica com a agilidade e a eficiência.

A nova lei não renuncia ao controle; porém, redefine sua natureza de organização, partindo do controle da forma para o da finalidade, e essa racionalidade aproxima o regime licitatório da Lei nº 13.303/2016, consolidando

---

384 FERNEDA, Ariê Scherreier; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Metodologias ágeis para a transformação digital no Brasil: uma análise do scrum aplicado ao setor público. Direitos Democráticos & Estado Moderno, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 84–101, 2022. p. 86-88.

385 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 283.

um modelo de contratações públicas integradas, fundado nos princípios de planejamento, transparência, governança e resultado.

As Inovações Procedimentais e seus Reflexos no Dever de Indenizar

Inicialmente, as inovações introduzidas pela nova lei licitatória, além de promoverem maior eficiência e racionalidade às contratações públicas, têm também impactos diretos sobre o regime de responsabilidade civil da Administração Pública e sobre o dever de indenizar em casos de nulidade ou extinção contratual.

A princípio, sob a égide da antiga Lei nº 8.666/1993, a anulação da licitação ou do contrato por vício de legalidade, ainda que sem culpa do contratado, muitas vezes não ensejava reparação adequada, resultando em enriquecimento ilícito do ente estatal.

Com a evolução interpretativa das normas, a jurisprudência passou a reconhecer, paulatinamente, a necessidade de indenizar o particular de boa-fé pelas despesas efetivamente comprovadas e pelos serviços prestados, mas o tratamento era fragmentado e inseguro[386].

A Lei nº 14.133/2021[387] corrigiu esse limbo normativo ao introduzir, no artigo 149, regra expressa segundo a qual:

A declaração de nulidade do contrato administrativo não exime a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

Do mesmo modo, trata-se de um dos dispositivos mais relevantes da nova lei, que positiva a proteção da boa-fé objetiva e consagra o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa.

Inobstante isso, ao tratar dos efeitos da nulidade contratual, já no plano legislativo, aplica solução a uma antiga tensão entre o princípio da legalidade e a justiça contratual, ao reconhecer que o vício do contrato não pode ser instrumentalizado para impor injustiça ao particular que atuou de boa-fé, sob pena de violação à moralidade administrativa, à vedação do enriquecimento

386 STJ, REsp 1.201.508/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 16/08/2016.
387 BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 abr. 2021.

sem causa e à própria juridicidade.

Igualmente, o art. 147 da nova norma estabelece uma responsabilidade civil administrativa objetiva e reparatória, aplicável mesmo na ausência de contrato formalmente válido, desde que haja prestação de serviço útil ao interesse público.

Sob esse prisma, esse ponto é de extrema relevância, sendo que a lei admite a indenização mesmo quando o contrato é inexistente ou nulo, desde que a atuação do particular tenha gerado benefício material ao ente estatal, hipótese que anteriormente dependia apenas de construção jurisprudencial.

Nesse compasso, a doutrina de Egon Bockmann Moreira interpreta o dispositivo como expressão da responsabilidade por confiança legítima, de origem na doutrina alemã Vertrauensschutz e desenvolvida na italiana legittimo affidamento, e, segundo o autor, a nova lei reafirma que a Administração Pública deve responder quando frustra a confiança legítima criada em seus próprios procedimentos[388].

No mesmo sentido, o artigo 147 deve ser lido em conjunto com os arts. 20 a 30 da LINDB, que impõem às decisões administrativas o dever de considerar as consequências práticas e os efeitos econômicos de sua invalidação.

Desse modo, o dever de indenizar não é mais um favor ao particular, mas uma exigência de racionalidade jurídica e responsabilidade estatal.

A Prevenção de Vícios Indenizáveis pelo Planejamento e Governança

Primacialmente, a Lei nº 14.133/2021 inova ao vincular o dever de indenizar à qualidade da gestão pública, tendo o planejamento, a análise de riscos e o *compliance* contratual como instrumentos destinados a prevenir vícios indenizáveis e, assim, mitigar o passivo financeiro da Administração.

A indenização decorrente de contratações públicas irregulares deve ser compreendida como consequência direta de falhas de governança, na medida em que a insuficiência de planejamento e de controles preventivos amplia significativamente a probabilidade de a Administração Pública gerar obrigações indenizatórias[389].

388 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p.451.

389 Note-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos tenta preservar os contratos nas hipóteses em que pode ser evitada sua extinção, com foco nos impactos consequenciais. Assim, o art. 147 da lei determina que, em primeiro lugar, diante das irregularidades, seja ponderada a possibilidade do seu

Por isso, a lei exige que toda contratação pública esteja precedida de estudos técnicos preliminares (art. 18, I) e de matriz de riscos (art. 22, § 3º), de modo que eventuais nulidades possam ser evitadas antes da celebração do contrato. Essa tem sido a interpretação dada pelo TCU em decisões recentes, reconhecendo que a falta de planejamento pode ensejar responsabilidade pessoal do gestor pelo pagamento de indenizações indevidas. No Acórdão nº 1.928/2022-Plenário, o Tribunal afirmou que "a inobservância das etapas de planejamento e análise de riscos compromete a vantajosidade do certame e pode gerar obrigações indenizatórias evitáveis ao erário"[390].

Assim, a indenização no regime da nova lei não é apenas reparação a posteriori, mas também instrumento de incentivo à boa governança, e o gestor que descumpre as etapas de planejamento e controle responde, inclusive pessoalmente, por eventual dano indenizável.

Responsabilidade e Dever de Indenizar na Lei nº 14.133/2021

De início, o dever de indenizar no regime da Lei nº 14.133/2021 constitui corolário da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, e, ao estender tal instituto no âmbito contratual, esse dever adquire contornos específicos de como a Administração responde pelos prejuízos decorrentes de sua atuação ilícita ou irregular, desde que o particular tenha agido de boa-fé e não tenha concorrido para o vício.

A indenização na nova lei é instrumento de recomposição do equilíbrio contratual e de concretização da boa-fé objetiva. Todavia, o contratado que celebra contrato com o ente estatal confia na legalidade e regularidade do processo licitatório, e, ao frustrar essa confiança sem justa causa, viola o princípio da proteção da confiança legítima (tal princípio tem origem germânica e veremos mais adiante).

Igualmente, observa-se que a nova norma não cria uma exceção à legalidade, mas um complemento, no qual o Estado não pode se beneficiar de sua própria ilicitude, e, assim, esse raciocínio encontra respaldo no direito comparado, mais precisamente na doutrina italiana, onde Massimo Severo Giannini sustenta que a Administração Pública deve reparar os efeitos da

saneamento, em vez da suspensão ou da declaração de nulidade, sendo ainda condição para a medida que não haja impactos de interesse público. In: NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 426.

390 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário.

invalidade quando sua própria atuação induziu o particular em erro de confiança[391].

Nos Estados Unidos, a jurisprudência da U.S. Court of Federal Claims consolidou entendimento semelhante sob a teoria do quantum meruit, princípio segundo o qual o particular que presta serviço ao Estado, ainda que sob contrato inválido, tem direito a receber o valor correspondente ao benefício efetivamente auferido pela Administração[392].

Essa doutrina é reconhecida como a aplicação prática do unjust enrichment ou, em tradução literal, enriquecimento sem causa, sendo esse princípio idêntico ao adotado pela norma brasileira.

Na jurisprudência pátria, já era aplicado raciocínio análogo antes mesmo da nova lei, como no REsp 1.201.508/RS, em que se reconheceu o dever de indenizar o particular de boa-fé que prestou serviço ao ente público em contrato posteriormente anulado[393]. Dessa forma, partindo de tais premissas, a Lei nº 14.133/2021 apenas consolidou esse entendimento, conferindo-lhe força normativa explícita.

Reflexões sobre a Aplicação da Nova Lei

Sempre que há uma mudança legislativa, devemos entender que o legislador aprofundou questões sociais e multidisciplinares para trazer a melhor solução a situações fáticas submetidas às normas e a quem as interpreta. O manuseio das normas legais na Nova Lei das Licitações e na Lei das Estatais tem suscitado um novo modelo interpretativo do regime jurídico das contratações públicas, no qual a doutrina assume papel decisivo para a consolidação de parâmetros de responsabilidade, indenização e governança.

Embora relevante e primacial, a interpretação jurisprudencial, devido ao lapso temporal de entrada em vigor da norma, tem se mostrado ainda em fase embrionária de assimilação dos novos paradigmas, razão pela qual deve ser compreendida como expressão tardia da evolução doutrinária. Não podemos escusar que a inovação legislativa e doutrinária também foi robustamente enriquecida com a construção judicial implementada ao longo do curso da vigência do sistema legal revogado. Nesse sentido, Justen Filho[394]:

391 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè, 1993. p. 442.
392 U.S. Court of Federal Claims, Amdahl Corp. v. United States, 786 F.2d 387 (1984).
393 STJ, REsp 1.201.508/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 16/08/2016.
394 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p.1555.

> O novo diploma reconhece o papel do debate doutrinário e exige o protagonismo do intérprete, nesse contexto, a aplicação da nova lei pressupõe uma hermenêutica orientada pela integridade, na qual gestores e julgadores são chamados a concretizar, de forma responsável, os princípios do planejamento, da transparência e da boa-fé, como critérios de legitimação das decisões administrativas.

Destarte, essa perspectiva hermenêutica elucubra o deslocamento do controle meramente formal para um controle substantivo de resultados, que privilegia a análise das consequências práticas e da confiança legítima, e, nesse prisma, a Lei das Estatais introduziu diversas modificações normativas, bem antes da criação do projeto de lei que derivou o texto atual da Lei nº 14.133/2021, tais como conceitos de governança corporativa, gestão de riscos e *compliance* como elementos estruturantes da responsabilidade contratual das empresas públicas, objetivando evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução de contratos[395].

Embora a jurisprudência ainda se encontre em fase inicial de adaptação à nova lei, alguns julgados têm reafirmado as premissas doutrinárias acima descritas. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem reiterando que a nulidade do contrato administrativo não exime o dever de indenizar o contratado de boa-fé, reconhecendo expressamente a aplicabilidade do art. 147 da Lei nº 14.133/2021 como norma de responsabilidade objetiva e reparatória[396]. Nesse compasso, o Tribunal de Contas da União (TCU) também tem enfatizado o dever de planejamento como instrumento de prevenção de passivos indenizatórios, reafirmando que a má gestão pode gerar responsabilidade pessoal do gestor[397].

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas de São Paulo, ao aplicar a Lei nº 13.303/2016 em processos de estatais paulistas, vem reconhecendo que a indenização deve ser concedida quando o contratado demonstra boa-fé e execução útil, mesmo que o contrato tenha sido declarado nulo[398]. Importante dizer que, esses entendimentos das cortes jurisdicionais confirmam a prevalência do entendimento doutrinário, no qual a nulidade contratual não extingue a responsabilidade estatal, e o dever de indenizar é expressão da boa-fé e da confiança legítima no agir público.

---

395 NOHARA, Irene Patricia Diom. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2025. p. 267.
396 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no Recurso Especial n. 1.987.122/DF. Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 22 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 mar. 2023.
397 BRASIL. TCU, Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário.
398 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Processo TC-007295.989.22-8. Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, j. 25 maio 2023. São Paulo, 2023.

Nesse compasso, há uma consolidação de um sistema jurisprudencial, doutrinário e normativo de responsabilidade pública fundado na justiça contratual e na prevenção de danos. A jurisprudência, nesse contexto, exerce função meramente complementar, cabendo à doutrina o papel de orientar a aplicação dos princípios da boa-fé, da transparência e do dever de indenizar.

Importante destacar que o objetivo da nova lei deve se dar pelo respeito à legalidade e não exclui a reparação dos danos; pelo contrário, a efetiva legalidade administrativa se manifesta quando o Estado indeniza o particular de boa-fé. Assim:

> As considerações anteriores devem observar que o desfazimento do ato estatal e a reposição dos fatos no estado anterior importam, de modo necessário, a eliminação dos prejuízos eventualmente sofridos por um determinado sujeito, em virtude da eficácia fática dos atos impugnados[399]

Por conseguinte, a jurisprudência contemporânea, na interpretação das normas existentes, é menos criadora e mais reflexiva, mas isso não significa que se escusa de enfrentar as soluções a casos concretos; ao contrário, consolida fundamentos trazidos a partir da construção doutrinária, e é justamente essa sinergia entre teoria, prática e ética pública que sustenta a nova racionalidade da responsabilidade civil da Administração Pública.

A doutrina administrativa brasileira tem exercido função norteadora da interpretação e aplicação da nova lei pelos operadores do direito, principalmente no que se refere ao dever de indenizar e à nulidade contratual.

Importante observar que o legislador, por meio da Lei nº 14.133/2021, transpôs para o plano normativo aquilo que a doutrina já vinha defendendo: a impossibilidade de a Administração valer-se da nulidade para enriquecer-se ilicitamente. A Administração deve adotar uma postura proativa de reparação e reequilíbrio, em vez de uma postura punitiva fundada apenas na anulação.

Nesse sentido, a visão reparatória passa a ser a expressão contemporânea do princípio da juridicidade administrativa (doutrinariamente chamado ou intitulado como a evolução do princípio da legalidade), que inclui a boa-fé e a confiança legítima entre seus conteúdos normativos e acrescenta, ainda, que a indenização é instrumento de justiça administrativa, evitando que a Administração se beneficie de sua própria irregularidade.

No mesmo sentido, o modelo de governança contratual instituído pela Lei das Estatais e pela Lei nº 14.133/2021 desloca o foco da sanção para a

399 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p.1556.

responsabilização por consequências, e a anulação de contratos deve observar o princípio da causalidade e somente é legítimo negar a indenização quando o vício decorre de dolo, fraude ou culpa grave do particular.

Observa-se que, essa convergência demonstra que o sistema administrativo pátrio tende à consolidação de uma teoria da nulidade indenizável, cuja finalidade é restabelecer o equilíbrio entre legalidade e justiça. Um dos temas mais debatidos na doutrina, após a entrada em vigor da nova lei de licitação, é a modulação dos efeitos da nulidade contratual, especialmente em relação à proporcionalidade da indenização.

A modulação das decisões administrativas é utilizada como instrumento de justiça administrativa e decorre diretamente da LINDB, com previsão no artigo 22, exigindo que o intérprete considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

Assim, a indenização deve ser calculada de modo proporcional à vantagem obtida pela Administração e aos prejuízos efetivos do particular, evitando tanto o enriquecimento ilícito estatal quanto o enriquecimento indevido do contratado[400]. Contudo, o valor da indenização corresponde ao valor efetivamente aproveitado pela Administração, deduzidos os custos irregulares e os lucros não comprovados. Assim, a nova norma reflete o esforço doutrinário de construir uma teoria de responsabilidade pública compatível com a eficiência administrativa[401].

No caso da culpa, deve-se avaliar o quanto o agente contribuiu para o prejuízo ou para sua agravação, nos termos do artigo 944 do Código Civil:

> Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.
>
> Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

A doutrina corrobora com esse pensamento:

> A Administração tem o dever de indenizar o contratado não apenas "pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada". O particular tem direito de ser indenizado amplamente pelas perdas e danos sofridos. Indenizar apenas o que ele tiver executado significaria restringir o ressarcimento apenas de uma parte dos danos emergentes, o que conflita com o art. 37, § 6º, da CF. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do

400 PELLEGRINO, Carlos Roberto. Os contratos da Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 179/180, p. 68–91, jan./jun. 1990. p. 67.

401 VIEIRA, Antonio Paulo Kubli. Inadimplemento da Administração Pública em contratos administrativos: a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ. REDGV – Revista de Direito da GV, ano 1, v. 1, n. 1, 1-18, dez. 2011. p. 14-15.

> Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. O Estado terá de indenizar o particular por todos os danos e pelo lucro que a ele adviria se o contrato fosse válido e fosse integralmente executado. Aplicando a teoria das nulidades o reconhecimento do vício acarreta desfazimento de todos os atos, mas em função da teoria da responsabilidade civil, a Administração tem o dever de responder por todos os atos que pratica, inclusive aqueles viciados. O particular terá direito a auferir o exato proveito previsto no contrato ora nulo. Esse proveito será assegurado não por força dos termos contratuais, mas pelo princípio da responsabilidade civil do Estado. Perceberá o benefício como indenização por perdas e danos provocados pelo ato ilícito estatal (JUSTEN, p.1250)[402].

A jurisprudência pretoriana afirma:

> [...]3. Acudindo o terceiro de boa-fé aos reclamos do Estado e investindo em prol dos desígnios deste, a anulação do contrato administrativo quando o contratado realizou gastos relativos à avença, implica no dever do seu ressarcimento pela Administração. Princípio consagrado na novel legislação de licitação (art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993). [...] 6. Indenizabilidade decorrente da presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, gerando a confiabilidade em contratar com a entidade estatal. 7. O dever de a Pessoa Jurídica de Direito Público indenizar o contratado pelas despesas advindas do adimplemento da avença, ainda que eivada de vícios, decorre da Responsabilidade Civil do Estado, consagrada constitucionalmente no art. 37, da CF"[403].

Portanto, devem-se considerar para apuração da responsabilidade o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil para a quantificação do quantum indenizatório.

---

402 FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019. p. 1250.

403 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). REsp 547.196/DF, 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. em 06.04.2006, DJ de 04.05.2006.

ANÁLISE COMPARATIVA DA LEI Nº 13.303/016 E A LEI Nº 14.133/2021

Convergências entre os Regimes Jurídicos

A evolução da legislação sobre licitações e contratos, do ponto de vista dogmático, representa uma das etapas de maturação do Direito Administrativo brasileiro, sendo que as normas integram um mesmo movimento de transformação da cultura jurídica estatal, inaugurando ou dando continuidade a um processo de passagem do modelo burocrático de controle formalista para um modelo gerencial e principiológico, orientado pelos valores da eficiência, governança, transparência e responsabilidade.

Embora a Lei das Estatais e a nova Lei de Licitações tivessem sido editadas em contextos distintos, as duas regras partem de uma premissa comum, que é a crise de legitimidade e eficácia das contratações públicas, que se revelou de modo agudo após diversos casos de corrupção.

Naquele momento, a doutrina e os órgãos de controle diagnosticaram que a multiplicidade de regras e a ausência de planejamento institucional fomentavam ineficiências e desvios, tornando o sistema contratual público vulnerável à corrupção e à insegurança jurídica.

Adentrando na problemática, a resposta legislativa, tanto na Lei das Estatais quanto na Nova Lei de Licitações, foi no sentido de reconstruir a confiança no Estado contratante por meio de mecanismos de governança e *compliance*, havendo um enfoque no respeito à legalidade como controle para a governança.

O Paradigma da Governança Pública e o Princípio da Eficiência

As normas possuem vários pontos de convergência, e o reconhecimento da governança pública como princípio estruturante está presente em ambos os diplomas. Assim, a Lei nº 13.303/2016 exige que as empresas estatais adotem práticas de gestão compatíveis com os princípios da governança corporativa, incluindo transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 inclui também o princípio da governança entre os fundamentos da contratação

pública, ao lado da eficiência, do planejamento e da transparência.

Portanto, de modo análogo, substituem a filosofia da supremacia do interesse público em abstrato por uma dialética de responsabilidade gerencial e *accountability*, em que a Administração deve prestar contas de seus atos não apenas quanto à legalidade, mas também quanto à efetividade e à economicidade.

Segundo Marques[404], a governança pública é a face contemporânea da eficiência administrativa e vincula o ente estatal não apenas ao cumprimento da norma, mas ao alcance de resultados legítimos, observadas as necessidades da concorrência com as empresas privadas.

Essa redefinição conceitual aproxima o regime brasileiro das práticas recomendadas pela OCDE e pelo Banco Mundial, que há décadas tratam a governança pública como fator de integridade e racionalidade econômica.

A governança também influencia diretamente o dever de indenizar: sob as regras da Lei nº 14.133/2021, a indenização decorre não de um privilégio concedido ao contratado, mas de regra expressa no ordenamento jurídico, podendo ser prevenidas eventuais rupturas pelos mecanismos de planejamento, gestão de riscos e controle interno.

A Integração dos Princípios da Boa-Fé Objetiva e da Confiança Legítima

A título ilustrativo, outra convergência notável entre as duas leis é a incorporação explícita dos princípios da boa-fé objetiva e da confiança legítima como fundamentos da relação contratual pública.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar dos contratos administrativos, dispõe, no artigo 5º, que as contratações públicas observarão os princípios da moralidade e da probidade administrativa. Já a Lei nº 13.303/2016 impõe aos agentes das estatais o dever de adotar *compliance* e boa governança, o que podemos interpretar como positivação da boa-fé objetiva.

Essas disposições traduzem uma juridificação da confiança, conceito segundo o qual o ente estatal não pode frustrar a legítima expectativa que cria nos particulares por meio de seus procedimentos.

Esse entendimento, inspirado na doutrina alemã do Vertrauensschutz

404 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010, p.19.

e na italiana do legittimo affidamento, rompe com a tradição do formalismo unilateral do poder público e inaugura uma relação administrativa colaborativa, de caráter ético e paritário. Em ambos os regimes jurídicos, a boa-fé objetiva é o critério que delimita o direito à indenização, e somente o particular que atuou com lealdade e diligência pode exigir reparação pelos prejuízos sofridos em razão de nulidade ou rescisão administrativa.

De forma harmônica, a Administração Pública direta e indireta, especialmente as empresas estatais, tem o dever de não se beneficiar de sua própria irregularidade, sob pena de incidir em enriquecimento sem causa.

Assim, o dever de indenizar é expressão direta da boa-fé recíproca e, assim, protege o administrado contra a arbitrariedade estatal e obriga o gestor a respeitar os efeitos úteis de atos que ele próprio produziu, ainda que posteriormente considerados inválidos.

A Lei das Estatais e a Lei nº 14.133/2021 convergem também ao reformular o conceito de controle administrativo, afastando o paradigma do formalismo sancionatório e instituindo um controle finalístico e consequencialista. O artigo 21 da LINDB, de aplicação obrigatória nos diplomas legais, determina que as decisões administrativas, inclusive as de anulação de contratos, devem considerar as consequências práticas e econômicas da medida.

Essa orientação rompe o automatismo do controle de legalidade e substitui o juízo válido ou nulo por uma avaliação ponderada de riscos e proporcionalidade. Assim, a Administração não deve anular automaticamente contratos com vícios formais, mas ponderar se a anulação gera mais dano que benefício, inclusive quanto à necessidade de indenização[405]. Além disso, esse controle finalístico reforça o princípio da eficiência e o postulado da segurança jurídica, buscando preservar a utilidade pública dos contratos e compensar, mediante indenização, eventuais perdas do particular de boa-fé.

A doutrina italiana já havia desenvolvido raciocínio semelhante, e Cassese[406], bem como Alessi, sustentam que a nulidade administrativa deve ser compreendida sob o prisma da proporcionalidade dos efeitos, de modo que a reparação financeira é parte integrante da boa administração.

A Lei das Estatais, ao prever expressamente a indenização mesmo diante da nulidade contratual, incorporou essa concepção de matriz europeia, e a Lei nº 14.133/2021 aplicou-a a todo o setor público.

405 DIAS, Renata Flávia Nobre Canela; SAMPAIO, Matheus Henrique Oliveira. O princípio da boa-fé objetiva. Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, Montes Claros, v. 10, n. 1, p. 1–18, jan./jul. 2024. p. 7-9.
406 CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 312.

Por fim, observa-se que ambas as normas foram influenciadas pelas doutrinas alemã, italiana e norte-americana sobre a responsabilidade pública nas suas contratações, tanto no procedimento como no contrato.

Da doutrina Alemã, incorporaram-se os princípios do *Vertrauensschutz* (proteção da confiança) e da proporcionalidade administrativa, da Italiana, a *invalidità con effetti conservati* (nulidade com preservação de efeitos úteis) e da americana, a teoria do *unjust enrichment* (enriquecimento sem causa).

Essas influências e princípios, traduzidos no direito brasileiro por autores como Carvalho Filho, Nohara, Marques, Justen Filho e Moreira, formam a base teórica comum entre a Lei das Estatais e a Lei de Licitações.

Como se observa, ambas as normas consagram a ideia de que a legalidade administrativa deve ser compatível com a justiça contratual e que o pagamento de indenização é expressão de boa-fé, eficiência e governança.

Divergências Relevantes entre os Diplomas Legais

Primacialmente, a apreciação comparativa das Leis nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) revela, apesar das inúmeras convergências principiológicas e textuais, divergências estruturais e conceituais que produzem reflexos significativos na aplicação do regime de responsabilidade civil e indenização contratual.

Essas diferenças decorrem, sobretudo, da natureza jurídica distinta dos sujeitos contratantes, da intenção legislativa de conferir maior autonomia empresarial às estatais e da preservação de uma rigidez formalista no regime da Administração direta e autárquica, que, mesmo flexibilizada, ainda existe na norma.

A Lei nº 13.303/2016 foi idealizada para disciplinar exclusivamente as empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta.

Por isso, o legislador adjudicou um estatuto híbrido, que combina prerrogativas de direito público e técnicas de gestão empresarial inspiradas no direito privado. Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 aplica-se à Administração direta, autárquica e fundacional, bem como às demais entidades da administração indireta não submetidas à Lei das Estatais, e seu regime, embora modernizado, conserva a essência do controle estatal, pautada na supremacia

do interesse público e na observância estrita da legalidade formal.

A distinção estrutural entre os dois regimes decorre da diferença ontológica entre o Estado que contrata e a empresa estatal que compete. Porquanto o primeiro atua no campo do poder público, o segundo age no mercado, sujeito a riscos, obrigações civis e à lógica do resultado econômico. Essa diferença explica por que a Lei das Estatais adota um modelo contratual mais flexível e autorregulado, com regulamentos internos de licitações e contratações, ao passo que a Lei nº 14.133/2021 mantém um regime normativamente exaustivo e hierarquizado.

Do ponto de vista da responsabilidade civil, essa distinção tem impacto direto, sendo que as estatais respondem, em parte, como pessoas de direito privado, com base na culpa e na causalidade, enquanto os entes públicos, sob as regras previstas na Lei nº 14.133/2021, continuam vinculados ao regime objetivo do art. 37, §6º, da Constituição Federal, baseado no risco administrativo. Dessa forma, ainda que ambos os diplomas reconheçam o dever de indenizar o contratado de boa-fé, a extensão e o fundamento dessa indenização variam conforme a personalidade jurídica do ente contratante.

Importante ressaltar que outra diferença capital entre os regimes é o nível de formalismo procedimental exigido para a validade das licitações e contratos, sendo que a Lei nº 14.133/2021, embora tenha buscado simplificação em seus procedimentos, ainda mantém uma estrutura rigidamente procedimental, com fases sequenciais, prazos específicos e controle prévio obrigatório.

Nesse turno, a Lei das Estatais conferiu às empresas públicas e sociedades de economia mista autonomia normativa para editar seus próprios regulamentos internos de licitações e contratações, nos termos do artigo 40, §2º, da lei. Essa autonomia se justifica pela necessidade de alinhar a atuação das estatais às práticas empresariais de mercado, permitindo celeridade e flexibilidade decisória. Destaca ainda, porém, que essa liberdade é equilibrada pela obrigação de instituir estruturas robustas de governança e integridade, que substituem o controle formal pelo controle de resultados e riscos.

Em contrassenso, na Lei nº 14.133/2021, a formalidade ainda é vista como instrumento de transparência e controle preventivo. A persistência da sistematização procedimental reflete a desconfiança histórica do Estado brasileiro em relação a seus próprios agentes, o que leva à multiplicação de ritos como forma de segurança burocrática.

Essa diferença repercute diretamente na nulidade contratual e, nas estatais, eventuais falhas formais são avaliadas à luz do princípio da proporcionalidade e da teoria dos efeitos úteis do contrato, admitindo-se a manutenção dos efeitos e o pagamento de indenização, desde que o contratado haja de boa-fé.

Na Administração direta, ainda se observa, com frequência, a anulação automática de contratos por vícios formais, mesmo quando há execução útil e boa-fé do particular, situação que gera, como reflexo, maior passivo indenizatório.

Cabe ressaltar que, no tocante ao dever de indenizar, há clara diferença de fundamento e alcance entre as duas leis, sendo que, na Lei nº 13.303/2016, a responsabilidade das empresas estatais possui natureza civil e empresarial, orientada pelos princípios da boa-fé objetiva e do enriquecimento sem causa.

Ademais, a indenização é devida quando houver execução benéfica do contrato e ausência de culpa do particular, e o valor deve refletir a vantagem efetivamente obtida pela Administração, segundo o critério da utilidade objetiva.

Do mesmo modo, na Lei nº 14.133/2021, o fundamento da reparação é administrativo e público, derivado da responsabilidade do Estado pelos danos causados ao particular em decorrência de atos administrativos ilegais ou inválidos, tendo como critério de cálculo da indenização requisitos mais restritivos, e o objetivo é restituir o equilíbrio econômico, evitando tanto o enriquecimento ilícito estatal quanto o lucro indevido do contratado.

Nas estatais, a indenização é instrumento de governança e, na Administração direta, é instrumento de legalidade substancial. Assim, ambos convergem quanto à boa-fé, mas divergem quanto à fonte normativa e à natureza jurídica da reparação.

Outro ponto de divergência relevante está no modo como cada lei articula a segurança jurídica com o formalismo procedimental, sendo que, na Lei nº 13.303/2016, a norma privilegia a segurança jurídica baseada na previsibilidade e na integridade institucional; assim, as estatais devem ter regulamentos estáveis, procedimentos corretos e políticas de integridade que reduzam a margem de discricionariedade. Portanto, a segurança advém de uma autonomia regulatória responsável e não de uma tutela normativa centralizada.

Por outro turno, a Lei nº 14.133/2021 continua a buscar segurança jurídica pela via do controle externo e da padronização nacional, impondo normas uniformes para todos os órgãos e entidades, limitando a discricionariedade administrativa e reforçando o papel dos órgãos de controle externo.

Isto é, essa diferença é relevante sob a lupa do dever de indenizar, porque a prevenção de passivos indenizatórios nas estatais depende da governança e da integridade interna, enquanto, na Administração direta, depende da observância formal de regras externas.

Em razão disso, significa que o modelo das estatais reduz o risco de indenizações indevidas ao permitir maior flexibilidade e gestão de riscos, enquanto o modelo da Lei de Contratos e Licitações expõe o ente estatal a passivos decorrentes do formalismo.

A comparação realizada alhures demonstra que, embora as duas leis compartilhem princípios estruturantes, a coerência sistêmica ainda não foi plenamente alcançada, e a Lei das Estatais privilegia a autonomia, a governança e a eficiência econômica, ao passo que a Lei nº 14.133/2021 preserva o controle e a rigidez formal típicos do regime jurídico administrativo clássico (mesmo tendo avançado).

Essa dualidade reflete a tensão histórica entre a função empresarial do Estado e sua função de autoridade pública, tensionando também o modo de compreender o dever de indenizar, que funciona como instrumento de equilíbrio econômico e boa-fé nas estatais e, ainda, como expressão de responsabilidade objetiva e reparação pública na Administração direta.

Contudo, em ambos os casos, a doutrina tem apontado para uma mesma direção, que é a superação do formalismo punitivo e a consolidação de um modelo de responsabilidade justa, proporcional e cooperativa, no qual a indenização não é exceção, mas imperativo ético e jurídico da boa administração pública.

Lacunas e Contradições entre os Diplomas Legais, na Integração com a LINDB e o Controle de Consequências

A coexistência da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) configura um duplo regime jurídico das contratações públicas no Brasil. Importante des-

tacar que sua aplicação está delimitada na própria norma, sendo a primeira submetida às estatais e empresas públicas e a segunda à Administração direta e indireta.

Embora ambos os diplomas tenham sido concebidos sob a égide de princípios comuns, tais como a eficiência, governança, transparência e boa-fé, a análise doutrinária revela lacunas conceituais, sobreposições de conteúdo e contradições hermenêuticas que comprometem a unidade sistemática do direito público contratual.

O ordenamento brasileiro apresenta uma problemática normativa entre o avanço modernizador e a herança burocrática, na medida em que o mesmo Estado adota regras empresariais para as estatais e regras formalistas para os demais entes públicos. Essa dualidade repercute de forma direta no regime de responsabilidade civil e indenização, criando insegurança interpretativa tanto para os gestores quanto para os particulares contratados[407].

Apesar de ambas as leis reconhecerem o dever de indenizar do contratado de boa-fé, tendo como previsão expressa o art. 149 da Lei nº 14.133/2021 e omissão da Lei nº 13.303/2016, há ausência de critérios objetivos para quantificação e extensão dessa indenização, e, mesmo tendo redação legal quase idêntica, o contexto normativo e a natureza dos contratos são totalmente distintos, o que, por certo, leva à necessidade de interpretação diferenciada.

Tendo em vista que, na Lei das Estatais, a indenização é tratada como decorrência da responsabilidade civil empresarial, vinculada ao proveito econômico efetivo obtido pela Administração, e, na Lei nº 14.133/2021, o fundamento é administrativo e público, atrelado ao dever de reparar os efeitos injustos da nulidade, com base no princípio da boa-fé objetiva e no art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Assim, há uma diferença significativa que cria brechas interpretativas e não há uniformidade quanto ao modo de cálculo da indenização como custo com a prestação do serviço/entrega do bem, benefício efetivo ao ente, lucro cessante ou valor residual; e não há também requisitos sobre o ônus probatório da boa-fé do contratado e tampouco se definem os limites da responsabilidade pessoal do agente público que deu causa ao vício. Essa indefinição compromete a coerência sistêmica do direito administrativo contratual, e a ausência de critérios objetivos para a indenização revela o inacabamento

407 GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002. p. 58.

do novo regime[408]. O legislador modernizou o discurso, porém, não forneceu instrumentos operacionais para a concretização da justiça contratual.

Nesse mesmo compasso, sem parâmetros técnicos claros, a responsabilidade do Estado tende a oscilar entre a reparação integral e a negação arbitrária do direito do contratado.

Todavia, ambos os diplomas fazem remissão expressa à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente aos artigos 20 a 22, que introduziram o princípio da decisão administrativa consequencialista, e há um vácuo quanto à aplicação concreta desses dispositivos no contexto contratual.

Destarte isso, os órgãos de controle externos ainda tendem a aplicar o princípio da legalidade de forma rígida, sem ponderar as consequências econômicas e sociais da anulação de contratos. Essa abordagem contradiz a orientação da doutrina contemporânea, que vê na LINDB um estatuto da racionalidade pública, destinado a modular efeitos e evitar o colapso de políticas públicas legítimas.

Nesse mesmo sentido, a ausência de critérios objetivos para aplicação da LINDB às contratações impede que a modulação de efeitos da nulidade deixe de ser uma exceção e se torne uma regra de justiça administrativa. A consequência desse raciocínio é a permanência de interpretações assimétricas, que oscilam entre a anulação total e sem indenização e o reconhecimento de indenizações integrais, sem proporcionalidade.

Outro ponto de reflexão é a incongruência entre o formalismo da Lei nº 14.133/2021 e a flexibilidade procedimental da Lei das Estatais: enquanto a primeira impõe delineado regramento das fases licitatórias e contratuais, a segunda concede às estatais autonomia para definir seus próprios regulamentos internos de compras e contratações.

A consequência é uma assimetria prática, onde as empresas estatais podem adotar procedimentos mais céleres e adaptados à realidade de mercado, reduzindo o risco de nulidades formais e, consequentemente, de indenizações; já os órgãos e entidades da Administração direta, submissos à lei de licitações, continuam sujeitos a anulações automáticas por vícios formais, mesmo quando o contrato já foi executado com utilidade pública e boa-fé.

Ademais, outro tema particularmente sensível às duas normas é o conflito aparente entre o princípio da eficiência e o princípio da legalidade, onde,

408 DALLARI, Adilson de Abreu. Licitação: comprovação de capacidade técnico-operacional. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 9, p. 149–153, 1995. p. 150-151.

na Lei nº 14.133/2021, ao adotar o planejamento e a transparência como princípios norteadores, busca-se claramente equilibrar ambos os valores, mas ainda não se rompeu completamente com o paradigma da legalidade formalista herdada da Lei nº 8.666/1993.

Em contrassenso, a Lei nº 13.303/2016 inova ao colocar a governança e o *compliance* no mesmo patamar da legalidade, permitindo que mecanismos internos de controle e integridade substituam a necessidade de formalismos excessivos. Nesse sentido, o problema não é a coexistência de princípios distintos, mas a ausência de hierarquia e de critérios para resolução de conflitos entre eles, e, sem essa hierarquização, os gestores ficam expostos a uma paralisia decisória, receosos de que qualquer inovação procedimental possa ser considerada ilegal pelos órgãos de controle.

A doutrina italiana enfrenta questão semelhante, e Alessi e Giannini[409] já advertiam que a rigidez formal da legalidade pode, paradoxalmente, produzir ineficiência e injustiça administrativa. Assim, essa reflexão do direito italiano tem o condão de forçar a necessidade de se compreender a legalidade como princípio de governança e proporcionalidade, e não como barreira à justiça contratual.

409 GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Milano: Giuffrè, 2005. p. 284.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO CONSEQUENCIALISTA

O Direito Administrativo brasileiro encontra-se diante de um divisor histórico, onde, de um lado, está o modelo tradicional, que é legalista e formalista, e, de outro lado, o modelo consequencialista, que exige do Estado não apenas conformidade normativa, mas consciência ética e responsabilidade pelos efeitos de suas decisões, sendo que essa evolução entre ambos é mais que uma reforma técnica, mas é uma revolução cultural do poder público[410].

A nova fase do Direito Administrativo não se contenta com a aplicação mecânica da lei; porém, demanda compreensão, prudência e empatia institucional. Todavia, a Administração Pública do futuro será avaliada não pelo número de processos que instaura, mas pela qualidade das soluções que entrega.

Apesar da modernização legislativa promovida pela Lei nº 13.303/2016 e pela Lei nº 14.133/2021, a realidade administrativa brasileira ainda é marcada por controvérsias e falta de segurança jurídica, e esse fenômeno se manifesta sobretudo na responsabilidade civil do Estado e no pagamento de indenizações decorrentes de nulidades contratuais, nos quais a ausência de uniformidade interpretativa e a instabilidade decisória produzem impactos profundos sobre a economia e a confiança institucional.

Segundo Tácito[411], "a ilegalidade mais grave é a que se oculta sob a aparência de legitimidade. A violação maliciosa encobre os abusos de direito com a capa de virtual pureza". A segurança jurídica é o maior patrimônio do administrado, porque representa o compromisso do Estado com a previsibilidade e a boa-fé.

Contudo, o sistema de contratações públicas brasileiro ainda opera entre o receio da responsabilização e a força da decisão, fenômeno que compromete tanto a eficiência quanto a justiça administrativa. "O interesse público não será atendido por meio de medidas desarrazoadas que ignorem o que se passou no mundo real"[412].

410 FRANÇA, Phillip Gil. Controle do ato administrativo e consequencialismo jurídico na era da IA: judicialização, discricionariedade, compliance e LGPD. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. RB-9.1.
411 TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 1975. p.6.
412 MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos Administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei nº 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. p. 476.

Destarte, essa insegurança jurídica difusa gera consequências como o desestímulo à participação do setor privado em licitações, por temor de nulidades e glosas de pagamento; aumento do custo de transação, refletido em propostas mais onerosas para compensar riscos jurídicos; paralisia decisória dos gestores, receosos de responsabilização pessoal; e ineficiência administrativa, decorrente da ausência de clareza sobre os limites do dever de indenizar.

A Administração e seus gestores não podem ser estimulados na cultura da não decisão, e transpor esse paradigma requer o fortalecimento da confiança legítima e a consolidação de critérios objetivos de responsabilidade, capazes de assegurar justiça sem sacrificar a eficiência.

A transição para um Estado consequencialista não é fenômeno exclusivamente brasileiro, mas faz parte de um movimento global de racionalização da decisão administrativa pública. Na Itália, por exemplo, veio por meio do *Codice dei Contratti Pubblici* (D.Lgs. n. 36/2023), que estabeleceu uma lógica de planejamento, transparência e performance contratual como elementos centrais da boa administração[413]. á na França, o *Code de la Commande Publique* (2019) consagrou a proporcionalidade e a integridade como deveres estruturantes do poder adjudicante.[414]. Na Alemanha, o princípio da Verhältnismäßigkeit, que significa proporcionalidade, e o Vertrauensschutz — que é a proteção da confiança — limitam o exercício do poder público e asseguram previsibilidade às relações entre Estado e cidadão[415].

Nos Estados Unidos, a construção do *Administrative Law* é marcada por um ideal pragmático na busca pelo equilíbrio entre regulação e liberdade. Casos emblemáticos como United States v. Winstar Corp. (518 U.S. 839, 1996)[416] consagraram a ideia de que o Estado não pode, em nome de sua supremacia, frustrar expectativas legítimas criadas por seus próprios atos. A lógica do *reliance e do estoppel against the government*[417] repercute diretamente no modelo de confiança legítima adotado pela LINDB e pela Lei nº 14.133/2021.

Essas experiências comparadas convergem para uma mesma lição:

413 ITÁLIA. Decreto Legislativo n. 36, de 31 de março de 2023. Codice dei contratti pubblici. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, n. 77, 31 mar. 2023.

414 FRANÇA. Code de la Commande Publique. Paris: Légifrance, 2019.

415 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg: Springer, 2018, p. 412.

416 UNITED STATES. Supreme Court of the United States. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996). Julgado em 1º jul. 1996.

417 FREEDMAN, James O. Equitable Estoppel Against the Government. Harvard Law Review, v. 84, n. 1, 1970, p. 123–125.

a de que o poder público não é absoluto e deve se comportar como se estivesse dentro de uma relação bilateral, e esse relacionamento só se legitima quando age de modo previsível, reconhecendo o valor jurídico da confiança. Assim, o Direito Administrativo consequencialista aparece exatamente desse encontro entre prudência germânica, ética latina e pragmatismo americano.

O Estado contemporâneo, exaurido pelo conceito do formalismo e das sanções naturais, parece ter finalmente compreendido que a boa administração não nasce da aversão, mas sim da confiança, e a responsabilização pública, outrora associada à ideia de penalidade, passa a ser vista como instrumento de aprendizado institucional, expressão de uma governança que corrige sem destruir e educa sem onerar desproporcionalmente o contratado.

A transição é profunda, e o ente estatal sancionador dá lugar ao Estado cooperativo, e a responsabilidade administrativa deixa de ser uma pena para tornar-se um método de legitimação. Essa transformação revela um amadurecimento civilizatório do Direito Público Administrativo e uma reconciliação entre legalidade e eficiência. A responsabilidade administrativa, nesse sentindo, não pode ser a repetição ritual da culpa, e sim deve ser o exercício ético da prudência pública.

A Evolução do Controle Administrativo e o Dever de Motivação das Decisões

O controle administrativo brasileiro foi moldado por uma lógica inquisitorial com objetivo de sancionar o contratado, e a autoridade fiscalizadora julgava como quem castiga, e assim, o gestor defendia-se como quem teme eventual sanção pecuniária ou até mesmo com reflexo em sua vida profissional (como é o caso da punição da perda do cargo público). Nesse panorama, a motivação das decisões era tratada como mero requisito formal, um parágrafo protocolar que justificava o inevitável, que seria a sanção.

Destarte a isso, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) transformou a motivação em dever de racionalidade, exigindo que toda decisão administrativa ou judicial pondere as consequências práticas, explicite critérios jurídicos e fáticos e demonstre a proporcionalidade entre meios e fins.

Em razão disso, essa ponderação consequencialista é o núcleo do Estado cooperativo, que não decide sem olhar o contexto fático e dialoga com o administrado, com os órgãos de controle e com a sociedade. Nesse sentido,

a motivação das decisões deriva mais que transparência na decisão administrativa, sendo obrigado o julgador e o gestor do contrato a reconhecerem que a norma não vive sem contexto e que exige prudência institucional.

A guinada consequencialista da LINDB, consolidada pela Lei nº 13.655/2018, reposicionou a responsabilidade pública em bases proporcionais, determinando que o agente público só responderá pessoalmente por dolo ou erro grosseiro. Trata-se de uma proteção à decisão legítima e idônea, que busca libertar o gestor do receio da responsabilização injusta.

Essa norma, muitas vezes incompreendida, não é uma blindagem, mas uma garantia de alento institucional e assegura que o administrador possa decidir sem temor, desde que o faça com prudência, técnica e boa-fé.

A LINDB é o código da coragem administrativa e o comportamento de boa-fé e com base em evidências não deve ser punido, pelo contrário, protegido pelo intérprete.

A jurisprudência tem assimilado gradualmente esse novo paradigma e a Corte Pretoriana, ao julgar o RE nº 1.267.879/DF,[418] afirmou que a responsabilização do gestor não pode ser automática, devendo considerar o contexto decisório e o grau de diligência empregado.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) desempenha papel decisivo na consolidação da segurança jurídica das contratações públicas e seus artigos 20 a 22 introduziram no ordenamento o princípio da decisão consequencialista, impondo ao ente estatal o dever de considerar os efeitos práticos e econômicos de seus atos, inclusive das anulações e rescisões contratuais.

A LINDB representa a passagem de um Estado legalista para um Estado consequencialista, no qual a legalidade é interpretada à luz da proporcionalidade e da eficiência. “A LINDB, a seu turno, pelo seu espectro de norma de sobredireito, acaba por elevar o consequencialismo a outro patamar de aplicação, atingindo de sobremaneira este ramo publicista do direito”[419]. Essa interpretação reforça a tese de que a anulação sem modulação ou sem indenização é juridicamente ilegítima, pois viola o dever estatal de ponderar os impactos econômicos e sociais da decisão. A modulação de efeitos, antes

418 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 1.267.879/DF (ARE 1267879). Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, julgado em 17 dez. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 jan. 2021.

419 DI SALVO, Maria Beatriz Johonson; ACCIOLI FILHO, Wilson; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. LINDB e direito público: reflexões sobre os cinco anos de vigência da Lei nº 13.655/2018. 1. ed. Rio de Janeiro: Almeida Brasil, 2025. p. 146.

restrita ao controle judicial, passa a ser também instrumento de gestão administrativa.

Assim, o gestor público deve avaliar, antes de anular o contrato, se o desfazimento integral gera prejuízo maior ao interesse público do que a manutenção dos efeitos, ainda que parcialmente, com compensação financeira. Esse raciocínio aproxima o regime brasileiro da doutrina italiana da invalidità con effetti conservati, que prega a preservação dos efeitos úteis do ato nulo, e da teoria norte-americana do unjust enrichment, que veda o enriquecimento estatal sem causa[420].

O Princípio da Confiança Legítima como Fundamento Constitucional Implícito

O princípio da confiança legítima é a gênese do Estado cooperativo e traduz a expectativa de o poder público não surpreender o cidadão e não frustrar as expectativas juridicamente fundadas de quem confiou de boa-fé na legalidade das decisões estatais.

No plano comparado, o conceito já foi bastante debatido e, na Alemanha, o Vertrauensschutz consolidou-se como princípio constitucional desde a jurisprudência do Bundesverfassungsgericht, que é seu Tribunal Constitucional Federal, garantindo que o cidadão possa confiar razoavelmente na estabilidade das decisões estatais[421].

Nesse sentido, na Itália, Cassese e Alessi desenvolveram o princípio dell'affidamento legittimo, que protege o contratado das mudanças abruptas do ente estatal. Já no direito americano, o estoppel against the government tem função análoga e impede o Estado de agir contra sua própria conduta anterior quando o particular confiou legitimamente nela[422].

Desse modo, em nosso ordenamento jurídico, o princípio da confiança legítima surge implicitamente da leitura combinada dos artigos 5º, XXXVI, e 37, *caput*, da Carta Magna, e foi explicitamente incorporado pela LINDB. Assim, a confiança deixa de ser valor moral e se torna direito fundamental implícito, limitando o poder punitivo e orientando a aplicação da responsabilidade pública.

O dever de indenizar o particular de boa-fé é o corolário natural da

420 CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 319.
421 MAURER, Friedrich. Allgemeines Verwaltungsrecht. 19. Aufl. München: C. H. Beck, 2017. p. 278.
422 FREEDMAN, James O. Equitable Estoppel Against the Government. Harvard Law Review, v. 84, n. 1, 1970. p. 123–125.

confiança legítima e a nulidade administrativa não extingue a obrigação de reparar o dano causado por conduta estatal contraditória ou negligente. A ética da boa governança exige que o Estado não se beneficie da própria irregularidade, sob pena de inverter o sentido da justiça. Em continuidade, a responsabilidade administrativa no ente estatal cooperativo e consequencialista é obrigação, e o reconhecimento de que errar faz parte da natureza humana (inclusive o erro estatal) exige resposta proporcional e justa. O gestor público deixa de ser um réu em potencial e passa a ser um protagonista ético, responsável por decidir com sapiência e de forma motivada.

Como elucida em sua obra Habermas[423], a legitimidade nasce do diálogo racional e não há diálogo onde há medo. Portanto, o ente cooperativo é aquele que instrui e compreende mais do que pune. Esse raciocínio não implica consequência em um Estado fraco, mas sim justo, e a responsabilidade pública, assim concebida, deixa de ser um espectro e torna-se lucidez sobre o caminho da juridicidade democrática.

A Boa-Fé Administrativa e a Segurança Jurídica como Valor-Fonte da Legitimidade Estatal

O maior obstáculo à consolidação de um Estado consequencialista é o apego ao formalismo que sempre adotou a Administração Pública brasileira, confundindo segurança jurídica e legalidade com rigidez procedimental. A boa-fé objetiva surge como antídoto a esse modelo e exige do Estado não apenas correção formal, mas coerência ética e transparência relacional.

A boa-fé é o fio invisível que costura o tecido da confiança entre Administração e administrado; sem ela, o Direito Administrativo se desfaz em mera burocracia.

Portanto, a boa-fé é mais que um princípio do direito e sim uma condição de legitimidade da decisão pública, substituindo a lógica defensiva da culpa presumida pela lógica dialógica da compreensão compartilhada, onde o gestor passa a ser avaliado não apenas pelo resultado, mas pela integridade de seu processo decisório, e é essa a dimensão ética que objetiva o Direito Administrativo.

O Estado contemporâneo é legítimo se for confiável e, nesse sentido, a segurança jurídica não é obstáculo à realização de mudanças, mas condição

423 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 118.

para que ela ocorra de modo justo, onde o ente estatal que decide com base em razões claras e respeita a confiança dos contratados é legítimo.

A segurança jurídica é a face jurídica da confiança pública e a LINDB, ao exigir que decisões administrativas e de controle considerem as consequências práticas e os contextos fáticos,[424], consolidou na norma esse posicionamento, e a segurança jurídica deixa de ser mero ideal e se torna critério operacional da boa administração. Como observa Cassese[425], o Direito Administrativo moderno não deve apenas comandar, mas governar com sentido e prudência.

O avanço do Direito Administrativo consequencialista depende de três direções fundamentais, que são a interpretação sistemática e ética da legislação, o fortalecimento da cultura de governança e a formação continuada dos agentes públicos em integridade e análise de impacto regulatório[426].

Destarte a isso, é necessário reforçar o uso de matrizes de risco, programas de *compliance* e mecanismos de auditoria preventiva; estimular o controle dialógico entre órgãos de controle e gestores, com base em planos de integridade e não apenas em sanções; e consolidar a responsabilidade administrativa como instrumento de aprendizado institucional e não de punição.

A OCDE, em suas Guidelines on Public Procurement (2020), recomenda que as decisões de contratação pública sejam avaliadas não apenas pelo preço, mas pelo impacto social, ambiental e ético[427]. Essa orientação deve inspirar a hermenêutica administrativa brasileira, transformando o controle em função de aprimoramento e não da sanção.

O Direito Administrativo consequencialista é, em sua essência, um projeto ético de reconstrução da confiança pública, nascendo do reconhecimento de que a autoridade estatal, para ser legítima, deve ser previsível, e não basta mais agir dentro da lei, sendo preciso agir com prudência e respeito. Nesse contexto, a licitação e o contrato deixam de ser instrumentos de controle e se transformam em espaços de cooperação entre ente estatal e so-

424 LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Art. 20 (incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018). Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

425 CASSESE, Sabino. Manuale di diritto amministrativo. Torino: Giappichelli, 2020, p. 317.

426 HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2013. p. 145-146.

427 OECD. Guidelines on Public Procurement. Paris: OECD, 2020.

ciedade (administrado ou contratado), sendo que o gestor ético é aquele que compreende que cada decisão pública é também uma lição de democracia.

Para Habermas[428], a legitimidade do poder nasce da comunicação livre entre iguais; e o Estado só será respeitado quando falar com o cidadão, e não apenas a ele. Portanto, a evolução do Direito Administrativo brasileiro dependerá da audácia de compreender que o rigor técnico é indispensável, mas a beneficência na decisão é o que faz o Direito ser justo e legítimo, e, se há um legado que a Lei nº 14.133/2021 deixa ao país, é justamente o convite à maturidade ética do poder público, à juridicidade como expressão da razão prática e à reconstrução da confiança como valor constitucional supremo[429].

Caminhos para Maior Segurança Jurídica: Boas Práticas e Precedentes Administrativos

A concretização da segurança jurídica nas contratações públicas depende não apenas de novas normas, mas de mudanças de cultura institucional e da adoção de boas práticas de governança. Tais práticas devem traduzir os princípios da boa-fé objetiva, da transparência, da gestão de riscos e da prevenção de litígios em rotinas administrativas eficazes.

Porquanto, as boas práticas recomendadas pela doutrina e já em implementação por algumas estatais e órgãos federais destacam-se: os regulamentos internos claros e atualizados, conforme preconiza a Lei nº 13.303/2016, sendo que o regulamento interno de licitações e contratos deve detalhar regras de responsabilidade e indenização, definindo parâmetros objetivos para o reconhecimento da boa-fé e para o cálculo da compensação financeira.

A governança não é apenas um discurso ético, mas um conjunto de instrumentos técnicos que reduzem o espaço da incerteza e fortalecem a confiança recíproca.

Além disso, a gestão de riscos e o *compliance* jurídico, com sua aplicação delimitada pelos arts. 11, 12 e 22 da Lei nº 14.133/2021, impõem às entidades públicas o dever de planejar suas contratações com matrizes de risco jurídico, antecipando as consequências de nulidades e reduzindo a necessidade de indenizações futuras. Trata-se de medida ajustada, para a qual

428 HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 1, p. 118.

429 OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel de. Atos administrativos. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 107–108.

a responsabilidade estatal deve ser compreendida como instrumento de governança, e não como punição.

Ainda, a utilização de pareceres prévios e a vinculação interpretativa são alternativas eficazes na uniformização de posicionamentos, e o seu fomento pelas Procuradorias e órgãos jurídicos das estatais contribui para uniformizar interpretações e reduzir a judicialização de nulidades.

Outrossim, a capacitação e a cultura de integridade devem fortalecer a formação dos gestores públicos em ética administrativa e gestão consequencialista; isso é fundamental para consolidar o paradigma da responsabilidade equilibrada. Como ressalta Cassese[430], o verdadeiro Estado de Direito administrativo é aquele que educa seus agentes para agir de modo previsível, justo e responsável.

Assim, tais medidas reforçam o que a doutrina denomina de responsabilidade pública dialógica,[431] em que o Estado e o particular compartilham o dever de agir de boa-fé e com lealdade recíproca, e, nessa concepção, a indenização deixa de ser um ônus inesperado e torna-se parte integrante do ciclo de gestão e aprendizado institucional.

A diversidade de entendimentos entre órgãos de controle externo e Judiciário cria um ambiente de incertezas que mina a estabilidade do regime indenizatório e, embora haja avanços pontuais, como o reconhecimento do dever de indenizar o contratado de boa-fé mesmo em contratos nulos,[432] ainda falta uniformização conceitual sobre a extensão da indenização, os limites da boa-fé e a aplicação da LINDB em sua plenitude.

A multiplicidade de interpretações sobre os mesmos dispositivos legais é, em si, um fator de insegurança jurídica e de arbitrariedade institucional, e é imperioso que o Poder Judiciário e os tribunais de contas adotem interpretações convergentes e consequencialistas, harmonizadas com os princípios da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da vedação ao enriquecimento sem causa.

A uniformização jurisprudencial não deve significar rigidez, mas coerência sistêmica, e, nesse ponto, a criação de súmulas administrativas vinculantes e enunciados interpretativos nacionais, coordenados pelos órgãos

430 CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 331.

431 MAFFINI, R. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante n° 3, do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010.

432 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.360.969/RS. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 19 jun. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 jun. 2012.

de controle e os tribunais superiores, é necessária para consolidar o entendimento sobre o dever de indenizar e a modulação de efeitos. Esses instrumentos promoveriam a previsibilidade e protegeriam tanto os entes estatais, os contratados/administrados quanto os gestores públicos.

Na experiência da doutrina italiana, Giannini e Alessi[433] já enfatizavam que o Estado, ao anular seus próprios atos, deve fazê-lo com previsibilidade e gradualidade, respeitando a confiança legítima do cidadão. mesmo raciocínio inspira a jurisprudência alemã, onde a teoria do Vertrauensschutz impõe à Administração o dever de evitar prejuízos desnecessários ao administrado de boa-fé[434].

Portanto, devemos evoluir em nossa jurisprudência, consolidando um regime de responsabilidade pautado na previsibilidade, proporcionalidade e equidade. A consolidação de um regime coeso de responsabilidade civil da Administração direta e indireta requer aperfeiçoamentos legislativos pontuais, capazes de eliminar ambiguidades e harmonizar os regimes das Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021.

A doutrina propõe, entre outras medidas, a criação de um título unificado sobre responsabilidade e indenização nas contratações públicas, aplicável a todos os entes e entidades, inspirado no modelo italiano de Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023),[435] o que garantiria coerência sistêmica e evitaria interpretações divergentes entre regimes jurídicos distintos.

Outro ponto que pode ser aprimorado seria a definição legal de critérios objetivos para indenização, diferenciando hipóteses de ressarcimento integral, parcial e compensação econômica. Assim, essa previsão traria maior segurança para o gestor e para o contratado, alinhando-se às teses de Moreira e Oliveira sobre responsabilidade proporcional e equilibrada.

Ainda, a institucionalização da modulação de efeitos administrativa, conforme trazido nos arts. 927 e 927-A do CPC, permitiria que o gestor público module os efeitos de nulidades quando houver utilidade pública e boa-fé, com supervisão dos órgãos de controle interno e externo.

Ademais, a criação de câmaras técnicas para uniformizar entendimentos sobre indenizações fortaleceria a jurisprudência administrativa cooperativa.

---

433 ALESSI, Renato. Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano. Milano: Giuffrè, 2003. p. 312.
434 CASSESE, Sabino. Diritto Amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2020. p. 329.
435 ITÁLIA. Decreto Legislativo nº 36, de 31 março de 2023. Codice dei Contratti Pubblici – disciplina os contratos públicos de obras, serviços, fornecimentos e concessões. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 77, 31 mar. 2023.

Nesse prisma, essas alterações ajudariam a consolidar o Estado administrativo consequencialista, no qual o controle e a responsabilidade não se opõem à eficiência, mas a garantem.

A presente pesquisa contribui para o Direito Administrativo contemporâneo ao propor uma leitura integrada, comparada e consequencialista do dever de indenizar nas contratações públicas e, ao confrontar os regimes da Lei nº 13.303/2016 e da Lei nº 14.133/2021, demonstra-se que o verdadeiro avanço não está apenas na substituição de leis, mas na mudança de paradigma interpretativo. A doutrina e a prática administrativa devem evoluir de um modelo formalista e punitivo para um modelo ético e previsível, pautado na boa-fé objetiva, na confiança legítima e na segurança jurídica material.

A consolidação desse modelo depende da interação entre legislador, controlador, gestor e doutrinador, em um processo contínuo de aprendizagem institucional. O Direito Administrativo não é apenas um sistema de normas, mas um modo de pensar o Estado, e esse modo deve ser guiado pela lealdade e justiça.

Processo Administrativo e Sua Eficácia para Apuração de Eventual Responsabilidade

A instauração de processo administrativo para apuração de eventual responsabilidade tem o objetivo de atender os ditames legais contidos na nova Lei Licitatória, não esquecendo da importância da abertura do competente procedimento de sindicância para apurar quem deu causa à irregularidade apontada no contrato/licitação.

Nesse momento, caso haja alguma preocupação quanto aos valores pagos em caso de indenização, pode-se apurar eventual correção dos valores pagos ao particular, sendo certo que, em momento anterior ao pagamento, já devem ter sido devidamente apurados tais valores.

Vê-se, nesse procedimento, a necessidade de elencar a responsabilidade administrativa; porém, na prática, o que se nota é o corporativismo entre os servidores investigados e os membros da comissão composta para realizar tal investigação.

Assim, prescreve o artigo 148, § 1º, que a nulidade será resolvida pela indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis. Essa responsabilidade, além da

administrativa, poderá ter seus efeitos irradiados para os campos civil e penal, dependendo, conforme o caso, de suas especificidades. Também deverá ser analisado se essa indenização prescinde da apuração da responsabilidade.

Portanto, a abertura de procedimento administrativo é um ato administrativo vinculado, não cabendo ao administrador deliberar sobre a abertura ou não dele, podendo incorrer em improbidade administrativa prevista no artigo 10, inciso XI, da Lei nº 8.429/1992, diante da liberação de verba pública sem a observância das devidas formalidades legais.

Em que pese as mais diversas leis, nos mais diversos entes da federação, a Lei nº 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e dá o norte ao nosso estudo.

A referida lei estabelece que a apuração de responsabilidade será feita mediante sindicância ou procedimento administrativo disciplinar (artigo 143 da Lei nº 8.112/1990), assegurado o direito à ampla defesa, ao contrário de outros procedimentos cujo objeto pode ser amplo. No caso do pagamento indenizado, tal objeto já deverá ser estabelecido no início do procedimento: definir o responsável pelo pagamento excepcional. Outra norma aplicável aos processos administrativos, de forma subsidiária, é a Lei nº 9.784/1999, que visa estabelecer normas básicas sobre processo administrativo.

O ente estatal deve organizar seus órgãos, bem como ordenar e concentrar a atuação de seus agentes públicos e fiscalizá-los. Diante de uma atuação irregular, desse poder, deverá a Administração ministrar apuração, conforme demonstra o artigo 143 da Lei nº 8.112/1990[436], *in verbis*:

> A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Portanto, assim que finalizar o procedimento de análise de eventual nulidade, deverá o gestor iniciar o processo de apuração de responsabilidade. Sendo essa uma imediata resposta ao bom funcionamento do serviço público, pois se trata de um ato de ofício vinculado e em defesa dos princípios trazidos pela Constituição, no artigo 37 da Carta Magna, e também esculpidos na Lei nº 14.133/2021 e na Lei das Estatais.

Nesse mesmo cenário, insta notar que o procedimento sancionador

436 BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

prescinde de juízo de admissibilidade, ou seja, dispensa a análise da relevância e plausibilidade do motivo da nulidade, ausentes também nessa fase os indícios de materialidade e autoria, que ainda deverão ser apurados.

O eventual dano no caso já pode estar configurado, no caso de pagamento de indenização, ou o procedimento pode servir para o aprimoramento de práticas de governança, evitando casos semelhantes no futuro, devendo a autoridade competente dar seguimento à apuração, promovendo seu arquivamento (artigo 144, parágrafo único) apenas depois de exaurir diligências a fim de esclarecer os fatos narrados e indicar seu responsável. A legislação garante o direito à ampla defesa; nela subentende-se o princípio do devido processo legal e do contraditório[437], observado o artigo 156 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

> É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

Sobre o referido princípio, segue o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça[438]:

> Mandado de segurança. Processo administrativo disciplinar. Participação ou gerência em empresa privada. Demissão de servidor público. Alegação de cerceamento de defesa não configurado. Observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório. Segurança denegada. 1. O procedimento transcorreu em estrita obediência à ampla defesa e ao contraditório, com a comissão processante franqueando ao impetrante todos os meios e recursos inerentes à sua defesa. 2. É cediço que o acusado deve saber quais fatos lhe estão sendo imputados, ser notificado, ter acesso aos autos, ter possibilidade de apresentar razões e testemunhas, solicitar provas etc., o que ocorreu in casu. É de rigor assentar, todavia, que isso não significa que todas as providências requeridas pelo acusado devem ser atendidas; ao revés, a produção de provas pode ser recusada, se protelatórias, inúteis ou desnecessárias.

Nesse diapasão, a lei estabelece o formalismo que deverá ser adotado, em seu artigo 151, como fases do procedimento disciplinar: 1) instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; 2) inquérito administrativo, que compreende a instrução, defesa e relatório; e 3) julgamento.

A instauração é um ato exclusivo da autoridade com competência regi-

437 SANTOS, Achibaldo Nunes dos; DIAS, Bruno Smolarek; PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. A diferença ontológica entre o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa sob o enfoque da Constituição Federal e das leis da República Brasileira. Research, Society and Development, v. 10, n. 15, e426101523090, 2021.

438 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Mandado de Segurança nº 9.076/DF. Relator: ministro Hélio Quaglia Barbosa, DJ 26.10.2004.

mental ou legal para tanto e se realiza mediante a publicação de portaria que deverá conter os dados dos servidores membros da comissão, com a indicação de qual deles será o presidente e o relator do processo que será objeto de análise e menção à possibilidade de a comissão apurar fatos conexos aos já contidos no processo principal.

A fase de inquérito, por sua vez, apurará os fatos, sendo permitida a utilização de todos os meios de prova em direito admitidos. É nesse momento que a comissão deve juntar o conteúdo probatório para a formação de sua convicção, garantindo sempre o gozo dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

O inquérito, por sua vez, é dividido em três subfases que deverão ser obrigatoriamente seguidas: instrução, com a produção de provas; a defesa do investigado; nesse ponto, convém trazer à baila a Súmula Vinculante nº 5 do STF,[439] que firmou entendimento sobre a desnecessidade de advogado no procedimento administrativo disciplinar; e, por fim, o julgamento, no qual a comissão exarará parecer sobre os fatos apurados durante a investigação, podendo opinar sobre a aplicação das penalidades legalmente previstas.

A última fase é o julgamento; assim, o relatório é enviado para a autoridade com competência legal ou regimental para a aplicação das penalidades. Nessa fase, deve a autoridade aplicar a penalidade, se condizente com o parecer da comissão, salvo na hipótese de as provas nos autos serem diversas do que foi decidido pela comissão (artigo 168 da Lei nº 8.112/1990). Tal julgamento deve conter requisitos mínimos para serem respeitados os ditames legais.

Uma vez comprovada a infração disciplinar, as penas poderão ser aplicadas conforme previstas no artigo 127 da Lei nº 8.112/1990. O objetivo do processo de sindicância e do processo administrativo disciplinar é justamente apurar quem deu causa à ilegalidade verificada no contrato, concedida ao particular, e assim serem aplicadas as sanções previstas ao servidor ocupante de cargo na Administração Pública.

As sanções mais comuns são advertência, suspensão e demissão, mas pode haver outras, a depender da legislação aplicada. Ao término de todo o processo de sindicância, recomenda-se que seja enviada uma cópia ao Ministério Público (fiscal da lei), ao Tribunal de Contas e que seja juntada

439 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Súmula Vinculante nº 5. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?Base=26& sumula= 1199. Acesso em: 04 de dezembro de 2025.

uma cópia da decisão no processo no qual decorreu a nulidade.

Dessa forma, a sindicância e/ou procedimento disciplinar, apesar de não fazer parte do procedimento licitatório ou do contrato administrativo, deve ser realizada, sob pena de responsabilização da autoridade que se negou a apurar eventual ilegalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do regime jurídico das contratações públicas no Brasil, desde a Lei nº 8.666/1993 até a promulgação das Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021, revela o esforço contínuo do legislador e da doutrina em compatibilizar a supremacia do interesse público com a segurança jurídica e a boa-fé objetiva.

Contudo, o exame sistemático realizado nesta pesquisa evidencia que, apesar dos avanços normativos, persistem contradições e lacunas que ainda comprometem a efetividade da tutela do particular de boa-fé e a coerência do sistema de responsabilidade civil do Estado.

O percurso metodológico adotado, de caráter crítico, comparativo e consequencialista, permitiu demonstrar que a responsabilidade administrativa contemporânea deve ser compreendida não apenas como reação a atos ilícitos, mas como expressão do dever estatal de agir com lealdade, coerência e previsibilidade.

Nesse sentido, a segurança jurídica emerge como princípio estruturante da ação administrativa, vinculando o Estado ao respeito às expectativas legítimas que ele próprio gera.

No Capítulo 1, demonstrou-se que o regime jurídico-administrativo brasileiro se consolidou a partir da tensão entre a supremacia do interesse público e a proteção dos direitos individuais, especialmente no contexto das licitações e contratos. A análise histórica evidenciou que o modelo da Lei nº 8.666/1993, embora tenha promovido avanços institucionais, cristalizou uma cultura de formalismo excessivo e de punitivismo administrativo, afastando o sistema da lógica da eficiência e da confiança.

O Capítulo 2 examinou a responsabilidade civil do Estado e os efeitos da nulidade contratual, destacando a importância dos princípios da boa-fé objetiva e da vedação ao enriquecimento sem causa como parâmetros de justiça administrativa. A comparação com as doutrinas italiana, alemã e norte-americana revelou que, nos sistemas mais maduros, a nulidade administrativa não se traduz em aniquilação automática dos efeitos jurídicos, mas em sua modulação proporcional, com vistas à preservação dos interesses legítimos e à reparação do particular de boa-fé.

O Capítulo 3 abordou o regime jurídico da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), ressaltando seu papel como marco normativo de governança e

compliance, sendo que a lei representou uma tentativa de aproximar as estatais das práticas empresariais de mercado, estabelecendo autonomia procedimental mediante a elaboração de regulamentos internos de contratação e impondo o dever de gestão de riscos e integridade.

A análise demonstrou, porém, que a flexibilização procedimental deve vir acompanhada de mecanismos efetivos de controle e transparência, sob pena de gerar novas formas de incerteza.

O Capítulo 4 concentrou-se na Lei nº 14.133/2021, que unificou e modernizou a legislação sobre licitações e contratos administrativos, introduzindo princípios como planejamento, transparência e governança pública. A partir dessa base, o estudo demonstrou que a nova lei positivou, no artigo 148, o dever de indenizar o contratado de boa-fé, consolidando o entendimento de que a boa-fé objetiva e a confiança legítima são limites materiais ao exercício do poder anulatorial do Estado.

Ao mesmo tempo, contudo, a ausência de critérios claros para a quantificação da indenização e para o reconhecimento da boa-fé ainda gera insegurança e heterogeneidade decisória.

No Capítulo 5, procedeu-se à análise comparativa entre as Leis nº 13.303/2016 e nº 14.133/2021, identificando convergências e divergências estruturais, onde ambos os diplomas compartilham os valores da eficiência e da governança; todavia, divergem quanto à natureza dos contratos, à extensão da responsabilidade e à formalização dos procedimentos. A pesquisa concluiu que a ausência de integração entre esses regimes normativos fragiliza a unidade do direito público contratual e perpetua contradições hermenêuticas, sobretudo no tratamento das nulidades e indenizações.

A análise da doutrina contemporânea, notadamente Justen Filho, Marques, Carvalho Filho, Nohara e Moreira, revelou a necessidade de um paradigma cooperativo, no qual a responsabilidade civil do Estado é compreendida como instrumento de governança e justiça contratual.

O Capítulo 6 consolidou essa reflexão, propondo caminhos e perspectivas para a efetivação da segurança jurídica e da previsibilidade nas contratações públicas. A pesquisa sustenta que o controle administrativo e financeiro deve ser repensado à luz da boa-fé objetiva, da proporcionalidade e da eficiência, substituindo a cultura punitiva por uma cultura de aprendizado institucional e confiança mútua. Propõe-se, ainda, o aperfeiçoamento legislativo por meio da criação de critérios unificados de indenização, da modulação

administrativa de efeitos e da integração sistêmica dos órgãos de controle externo.

Como contribuição científica, esta pesquisa reafirma a importância de uma doutrina administrativa consequencialista e cooperativa, que reconhece o contrato administrativo como instrumento de parceria e não de desconfiança.

A análise comparada com as tradições jurídicas italiana, alemã e norte-americana demonstra que o direito brasileiro avança rumo a um modelo de Estado responsável e previsível, mas ainda carece de coerência normativa e estabilidade interpretativa. Do ponto de vista teórico, a pesquisa propõe a consolidação de três eixos interpretativos fundamentais: boa-fé objetiva como princípio estruturante da responsabilidade estatal, impondo à Administração deveres de lealdade, coerência e proteção da confiança. A indenização como mecanismo de justiça contratual e prevenção de enriquecimento sem causa. A governança pública como instrumento de gestão de riscos jurídicos e fortalecimento da segurança institucional.

Em síntese, o estudo conclui que o futuro do Direito Administrativo brasileiro depende da reconciliação entre legalidade e eficiência, onde a governança e o planejamento devem ser adotados como prática costumeira, visando à boa qualidade e presteza do serviço público.

A modernização legislativa implementada como o novo diploma licitatório somente produzirá efeitos concretos caso acompanhada de mudança cultural e de interpretação sistêmica que transforme o Estado em um agente confiável.

Como ensinou Bandeira de Mello[440], "a legitimidade do Estado não se mede apenas pela observância da lei, mas pela fidelidade à justiça". E é justamente essa fidelidade que se expressa no respeito à boa-fé, à confiança e à segurança jurídica, que deve guiar o novo paradigma da responsabilidade civil da Administração Pública moderna.

440 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 149.

REFERÊNCIAS

ABREU, José Manuel Coutinho de. **Sobre os regulamentos administrativos e o princípio da legalidade.** Coimbra: Almedina, 1987.

AGUIAR DIAS, José. **Da responsabilidade civil.** 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

ALESSI, Renato. **La responsabilità della Pubblica Amministrazione.** Milano: Giuffrè, 1950.

ALESSI, Renato. **Principi di diritto amministrativo.** Milano: Giuffrè, 1978.

ALESSI, Renato. **Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano**. Milano: Giuffrè, 2003.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo.** v. 2. Coimbra: Almedina, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 236, p. 263–273, abr./jun. 2004.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ASSIS, Araken de. Resolução do contrato por inadimplemento. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Repensando o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular"**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). O direito público em tempos de crise. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

AZEVEDO, Antonio Junqueira de. A boa-fé na formação dos contratos. In: **Journées Louisianaises de 1992 – Association Henri Capitant**. [S. l.: s. n.], 1992.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo Código Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. são Paulo: Malheiros, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Mauricio; ZANCANER, Weida. **Curso de direito administrativo.** 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BEDENDI, Luis Felipe Ferrari. **Ainda existe o conceito de mérito do ato administrativo como limite ao controle jurisdicional dos atos praticados pela Administração?** In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Contratações públicas.** Estudos em homenagem ao professor Carlos Pinto Coelho Motta. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BLACKSTONE, William. **Commentaries on the Laws of England.** Oxford: Clarendon Press, 1876.

BLOK, Marcella. **Compliance e governança corporativa: atualizado de acordo com a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei nº 12.846) e o Decreto nº 8.420/2015**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.932.037/PE.** Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 fev. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 fev. 2022.

BRASIL. TCU, **Acórdão nº 1.928/2022** – Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.727/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.234/2021 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022.

BREYER, Stephen G.; SUNSTEIN, Cass R. **Administrative Law and Regulatory Policy.** 8. ed. New York: Wolters Kluwer, 2022.

Bundesverwaltungsgericht. Urteil vom 12.10.2016 – BVerwG 8 C 9.15.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 28.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; MATA, Jamile Bergamaschine. Revisitando a teoria da responsabilidade contratual do Estado sob o prisma da boa-fé objetiva. **Revista de Estudos Constitucionais**, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), v. 10, n. 1, p. 55–75, jan./abr. 2018.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **A liberdade e a justiça contratual na "sociedade de direito privado"**. In: MONTEIRO, António Pinto (coord.). Contratos: atualidade e evolução. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016

CASSESE, Sabino. **Diritto Amministrativo.** Bologna: Il Mulino, 2020.

CASSESE, Sabino. **Il diritto amministrativo: storia e prospettive.** Milano: Giuffrè, 2004.

CASSESE, Sabino. **La nuova costituzione economica.** Bari: Laterza, 2012.

CASSESE, Sabino. **Manuale di diritto amministrativo.** Torino: Giappichelli, 2020.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CHAPUS, René. **Droit administratif général.** 16. ed. Paris: Montchrestien, 2022.

CHAPUS, René. **Droit administratif général.** t. 1. 13. éd. Paris: Montchrestien, 1999.

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. **Decreto Legislativo n. 36, del 31 marzo 2023**. Roma: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2023.

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI. **Decreto Legislativo n. 36/2023**. Roma: Gazzetta Ufficiale, 2023.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. REAJ – **Revista de Estudos de Direito Administrativo e Justiça**, ano 1, v. 1, p. 1–24, out./nov./dez. 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; BERGAMINI, José Carlos Loitey. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 179–210, maio/ago. 2019.

DALLARI, Adilson de Abreu. Licitação: comprovação de capacidade técnico-operacional. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 9, p. 149–153, 1995.

DANTAS, F. C. S. T. **Igualdade perante a lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo**. In: DANTAS, F. C. S. T. (org.). Problemas de direito positivo: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Forense, 1953.

DARDE, Monica Francine de Oliveira. **A nulidade dos contratos administrativos no âmbito da Lei nº 14.133/2021.** 2025. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025.

DAVIS, Kenneth Culp. **Administrative Law Treatise**. 2. ed. V. II. San Diego: K.C. Davis Publishing, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI SALVO, Maria Beatriz Johonson; ACCIOLI FILHO, Wilson; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **LINDB e direito público: reflexões sobre os cinco anos de vigência da Lei nº 13.655/2018**. 1. ed. Rio de Janeiro: Almeida Brasil, 2025.

DIAS, Renata Flávia Nobre Canela; SAMPAIO, Matheus Henrique Oliveira. O princípio da boa-fé objetiva. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, Montes Claros**, v. 10, n. 1, p. 1–18, jan./jul. 2024.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. **Revista Argumentum,** Marília, SP, v. 19, n. 2, p. 305–318, maio/ago. 2018.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris: Fontemoing, 1911.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2009.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M. Governança pública na Administração Pública digital e a superação da parametrização consequencial das decisões. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1-34. set./dez. 2020.

FERNEDA, Ariê Scherreier; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Metodologias ágeis para a transformação digital no Brasil: uma análise do scrum aplicado ao setor público.** Direitos Democráticos & Estado Moderno, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 84–101, 2022.

FERRAZ, Sérgio. **Tratado de direito administrativo brasileiro: parte geral**. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FERRAZ, Sérgio; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Dispensa e inexigibilidade de licitação**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1994.

FIGUEIREDO, Tatiana Camarão. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).** Salvador: JusPodivm, 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo.** 12. ed. São Paulo: dos Tribunais. 2016.

FLORES, Ubirajara Martins. **Compliance digital na Administração Pública: jurisconstrução consequencialista de governança e acesso à justiça.** 2023. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, SC, 2023.

FONSECA, Ricardo. **Políticas públicas, mínimo existencial, reserva do possível e limites orçamentários: uma análise a partir da jurisprudência dos tribunais no Brasil.** In: GOMES, Marcus Livio; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; ARABI, Abhner Youssif Mota (coord.). Direito financeiro e jurisdição constitucional. Curitiba: Juruá, 2016.

FORSTHOFF, Ernst. **Lehre vom Verwaltungsrecht**. München: C. H. Beck, 1956.

FRANÇA, Phillip Gil. Controle do ato administrativo e consequencialismo jurídico na era da IA: judicialização, discricionariedade, compliance e LGPD. 5. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais,** 2021.

FRANÇA. **Code de la commande publique.** Paris: Légifrance, 2019.

FRANÇA. **Conseil d'État**. Arrêt Blanco, 8 févr. 1873. Recueil Lebon, 1873,

FRANÇA. Ordonnance n. 2018-1074, du 26 nov. 2018; Décret n. 2018-1075, du 3 déc. 2018. Code de la commande publique. **Journal officiel de la République Française,** Paris, 4 déc. 2018. Vigente desde 1º abr. 2019.

FRANÇA. **Tribunal des conflits.** Arrêt Blanco, 8 févr. 1873, n. 00012. Recueil Lebon, 1873.

FRANCE. **Code de la commande publique**. Paris: Légifrance, 2019.

FREEDMAN, James O. Equitable Estoppel Against the Government. **Harvard Law Review,** v. 84, n. 1, 1970.

FREITAS, Juarez. **Repensando a natureza da relação jurídico-administrativa e os limites principiológicos à anulação dos atos administrativos**. In: Estudos de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1997.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, n. 232, p. 199–230, abr./jun. 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo.** 14. ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2008.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto Amministrativo**. Milano: Giuffrè, 2005.

GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo.** v. I. Milano: Giuffrè, 1993.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Responsabilidade civil.** In: PELUSO, Cezar (coord.). Código Civil comentado. São Paulo: Manole, 2007.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 3: Esquematizado: Responsabilidade civil, Direito de família, Direito das sucessões.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2004.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135–169, nov. 2018.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; RIBEIRO, Leonardo Coelho; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves; GIUBLIN, Isabella Bittencourt Mäder Gonçalves;

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Comentários à Lei das Estatais** (Lei n° 13.303/2016). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59–110, abr./jun. 2011.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général**. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1923.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

ITÁLIA. Consiglio di Stato. **Sentenza n. 2312, 17 maio 2017.** Roma, 2017. Disponível em: https://www.giustizia-amministrativa.it. Acesso em: 12 fev. 2025.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo n. 36, de 31 de março de 2023**. Codice dei contratti pubblici. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, n. 77, 31 mar. 2023.

ITÁLIA. **Decreto Legislativo nº 36, de 31 de março de 2023**. Codice dei Contratti Pubblici – disciplina os contratos públicos de obras, serviços, fornecimentos e concessões. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 77, 31 mar. 2023.

JORGE, Fernando de Sandy Lopes Pessoa. **Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil.** Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1972.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei das Estatais: Lei nº 13.303/2016**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018,

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: **Revista dos Tribunais,** 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 16. ed. São Paulo: Forense, 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303./2016. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES PEREIRA, Cesar A. Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei nº 13.303/2016. São Paulo: **Revista dos Tribunais,** 2016.

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942.

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Art. 20 (incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018).

LIMA REINIG, Guilherme Henrique. A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão. **Revista de Direito Civil Contemporâneo** , [S. l.], v. 18, n. 6, p. 215–248, 2020.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

LIRA, R. P.; CALDAS, R. C. S. G. A boa-fé objetiva administrativa e a interpretação dos contratos administrativos: a concretização da função pública. **Revista Quaestio Iuris,** v. 8, n. 4, p. 2670–2695, 2015.

LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil.** v. 8. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996.

MAFFINI, R. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

MARTELLI, Ana Laura T. A boa-fé objetiva e os limites da rescisão unilateral dos contratos administrativos por razões de interesse público. **Revista de Direito Público,** Londrina, v. 1, n. 6, p. 20–34, jan./abr. 2011.

MARTINS, C. V. A boa-fé objetiva e a proteção da confiança legítima. **Revista de Direito dos Monitores da UFF,** v. 3, n. 8, p. 181–191, 2010.

MARTINS, Thiago Penido. **Discriminação nas relações contratuais.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no Direito Privado. 3. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no Direito Privado. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1999.

MASAGÃO, Mário. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1977.

MAURER, Friedrich. **Allgemeines Verwaltungsrecht**. 19. ed. Aufl. München: C. H. Beck, 2017. p.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1918.

MAYER, Otto. **Deutsches Verwaltungsrecht**. v. II. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo.** 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MELLO, C. A. B. A estabilidade dos atos administrativos. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 48, p. 77–83, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 13. ed. São Paulo. Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional.** 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2018.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Crítica ao tratamento constitucional do município como ente da Federação brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional,** São Paulo: Ed. RT, v. 17, n. 68, p. 76–85, jul./set. 2009.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos. 2. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2025.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 24, p. 1–18, out./nov./dez. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Contratos Públicos e Governança.** São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

MOREIRA, Vital. **Autorregulação profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la. Derecho administrativo e interés público: correlaciones básicas. **Revista de Administración Pública,** Madrid, n. 100-102, p. 847-880, ene./dic. 1983.

MUKAI. Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

NASSIF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. **Conflitos de agência e governança corporativa.** Caderno de Administração da Faculdade de Administração da PUC/SP, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2013.

NEGREIROS, Teresa. **Teoria do Contrato: novos paradigmas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo.** 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2025.

NOHARA, Irene Patrícia Diom; GONÇALVES, Gabriel Vinícius Carmona; ALMEIDA, Luiz Eduardo de. Governança e compliance nas estatais. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 7. ed. São Paulo: Atlas. 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova lei de licitação: diretriz e potencial de modernização pelo Estado. **Revista de Direito Brasileira,** Florianópolis, v. 31, n. 12, p. 271-283, jan./abr. 2022.

OCDE. **Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OCDE. **Guidelines on Public Procurement.** Paris: OECD, 2020.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

OECD. **Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD. **Guidelines on Public Procurement**. Paris: OECD, 2020.

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel de. **Atos administrativos**. São Paulo: Saraiva, 1980.

OLIVEIRA, Gustavo H. Justino de. **Direito Administrativo Pragmático**. São Paulo: Lúmen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: Método, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, n. 220, p. 69-107, abr./jun. 2000.

PAILLET, Michel. La responsabilité administrative. Paris, Dalloz. 1996.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209–249, maio/ago. 2020.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. A habilitação técnico-operacional nas licitações públicas e o princípio da razoabilidade. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória, v. 7, n. 7, p. 139–164, 1º/2º sem. 2008.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. Os contratos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, n. 179/180, p. 68–91, jan./jun. 1990.

PELUSO, Cezar. **Código Civil Comentado.** 13. ed. São Paulo: Manole Jurídico, 2019.

PEREIRA JÚNIOR. Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Renovar, 2002.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Os conselhos profissionais e a Lei de Improbidade Administrativa: limites da liberdade profissional e da autorregulação. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná,** Curitiba, n. 6, p. 175–206, 2015.

PINTO, Paulo Mota. **Notas sobre o direito ao livre desenvolvimento da personalidade e os direitos de personalidade no direito português**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). A constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

POLIZEL, Caio. **Governança corporativa na educação superior**. São Paulo: Saraiva, 2012.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law.** 9. ed. New York: Wolters Kluwer, 2014.

QUARESMA LEITÃO, Gisella Maria. A boa-fé nas relações entre a administração pública e os seus administrados nos contratos administrativos. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 9, p. 104–123, 2022.

QUIRINO, Diego Dario Almeida. **Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova Lei de Licitações e Contratos**. 2023. 82 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, PB, 2023.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

REALE, Miguel. **Revogação e anulação do ato administrativo.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

REIS, Aarão. **Direito administrativo brasileiro.** Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas Villas Boas, 1923.

REIS, Jair Teixeira dos; SALIM, Lucas Gil Carneiro. Racionalidade, previsibilidade, precedentes e administração pública. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 399–422, 2019.

ROCCO, Galli, **Corso di diritto amministrativo**, 2. ed. Padova: Cedam, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da juridicidade da Administração Pública**. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Anne Carolline Wilians Vieira; OKANO, Natália Peraro. Responsabilidade ambiental objetiva: uma análise histórica e principiológica das teorias de risco e teorias de causalidade. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S. l.], v. 12, n. 2, 2025.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ,** Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11–39, jan./abr. 2023.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. New York: Cambridge University Press, 2016.

SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. **Direito civil: responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2000.

SANTOS, Achibaldo Nunes dos; DIAS, Bruno Smolarek; PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. A diferença ontológica entre o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa sob o enfoque da Constituição Federal e das leis da República Brasileira. **Research, Society and Development,** v. 10, n. 15, e426101523090, 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Nexo causal e excludentes da responsabilidade extracontratual do Estado. **Revista Interesse Público**, São Paulo: Notadez, v. 12, n. 59, p. 161–182, jan./fev. 2010.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Acórdão nº 3.115/2023 – Plenário.** São Paulo: TCE-SP, 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Consulta nº 006567/989/22.** São Paulo, 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.** Processo TC-004987.989.22-2. São Paulo, 2022.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **Allgemeines Verwaltungsrecht.** Heidelberg: Springer, 2018.

SCHRÖDER, Meinhard. **Öffentliches Wirtschaftsrecht und staatliche Unternehmen**. Berlin: Springer, 2020.

SILVA, Vasco Manuel Pascal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 2003.

SOUSSE, Marcel. **La notion de réparation des dommages en droit administratif français.** Paris: L.G.D.J., 1991.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Licitações e Contratos Administrativos. 6. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2021.

SOUZA, Luiz Sérgio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. **Revista Jurídica ESMP-SP,** v. 14, p. 123–132, 2018.

STJ, **AgRg no REsp nº 1.394.161/SC**, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 08.10.2013.

STJ, **REsp 1.201.508/RS,** Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 16/08/2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Compliance: uma reflexão sobre os sistemas de controle nos setores privado e público.** Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, ano 11, n. 28, p. 18–29, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos.** São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari; NEVES, Camila Castro. A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos,** Belo Horizonte, n. 126, p. 45–80, jan./jun. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **AgRg no REsp nº 1.394.161, Relator: ministro Herman Benjamin,** julgado em 08.10.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp 547.196/DF**, 1.ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. Em 06.04.2006, DJ de 04.05.2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **RO em MS 10.673/RJ,** 1.ª T., rel. Min. Francisco Falcão, j. em 23.05.2000, Dj de 26.06.2000

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgInt no Recurso Especial n. 1.987.122/DF**. Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, j. 22 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 mar. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 682.599/RS.** 4ª Turma. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Julgado em: 25 out. 2005. Diário da Justiça, 14 nov. 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no REsp 1.394.161/SC**, Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 08.10.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Mandado de Segurança nº 9.076/DF**. Relator: ministro Hélio Quaglia Barbosa, DJ 26.10.2004.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.111.083/GO**. 2ª Turma. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 26 nov. 2013. Diário da Justiça Eletrônico: 6 dez. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.169.052**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Decisão monocrática. Julgado em: 23 nov. 2015. Diário da Justiça Eletrônico: 14 dez. 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.360.969/RS**. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 19 jun. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 jun. 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.707.944/SC**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Julgado em: 16 nov. 2017. Diário da Justiça Eletrônico: 23 nov. 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 1.932.037/PE**. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 10 fev. 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 408.785/RN**. 2ª Turma. Relator: Min. Franciulli Netto. Julgado em: 5 jun. 2003. Diário da Justiça, 30 jun. 2003.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 547.196/DF.** 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 abr. 2006. Diário da Justiça, 4 de maio de 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial nº 56.017/RJ**. 6ª Turma. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Julgado em: 2 jun. 1997. Diário da Justiça, 23 jun. 1997.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.296.753/PR,** Rel. Min. Herman Benjamin, julgamento em 14 mai. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp nº 928.315/MA**, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 29.06.2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário nº 327.904/SP**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 12 de ago. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 set. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Súmula Vinculante nº 5**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?Base=26& sumula= 1199. Acesso em: 04 de dezembro de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.198/PB**.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 594.296/MG**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 27 abr. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1.267.879/DF (ARE 1267879)**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, julgado em 17 dez. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 jan. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE Nº 3.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e da responsabilidade civil.** v. 2. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil.** 9. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 546-547.

TIMM, Luciano Benetti. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – anotada. v. 2. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

TJSP, **Apelação Cível nº 174.633-5-2,** Campinas, 9ª Câmara de Direito Público; Relator: Antonio Rulli, 11.05.05 VU.

TJSP, A**pelação Civil nº 217.4725/900,** Porto Feliz, 9.ª Câmara de Direito Público, Relator: desembargador Antônio Rulli, v.u., Voto nº 14.098.

TOURINHO, Rita. A invalidação dos contratos administrativos: a perspectiva da LINDB absorvida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance, São Paulo: Revista dos Tribunais**, n. 30, ano 8, p. 117–144, jul./set. 2024. p. 126.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.029/2006 – Plenário**. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.727/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.825/2018 – Plenário**. Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 25 jul. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.928/2022 – Plenário.**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.240/2006 – Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, DF, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.512/2022 – Plenário.** Brasília, DF: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.622/2020 – Segunda Câmara**. Rel. Min. Augusto Sherman, sessão de 1º set. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.789/2013 – Plenário**. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário**. Brasília, DF, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.801/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Técnico nº 011.575/2022-4** – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 8 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Técnico nº 011.575/2022-4** – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria – Processo TC-005.398/2022-0**. Brasília, DF, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Acórdão nº 2.932/2023 – Plenário**. São Paulo: TCE-SP, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Acórdão nº 3.115/2023 – Plenário**. São Paulo: TCE-SP, 2023. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 8 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Acórdão nº 3.221/2020 – Plenário**. Rel. Cons. Dimas Ramalho. São Paulo: TCE-SP, 2020. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/. Acesso em: 08 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado nº 45/2023 – Plenário**. São Paulo: TCE-SP, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Processo TC-007295.989.22-8**. Rel. Conselheiro Renato Martins Costa, j. 25 de maio de 2023. São Paulo, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Apelação Cível nº 20020111004889 APC/DF**. Acórdão nº 218093. 4ª Turma Cível. Relator: Des. Cruz Macedo. Julgado em: 18 abr. 2005. Diário da Justiça do DF, 28 jun. 2005, p. 123.

U.S. Court of Federal Claims, Amdahl Corp. v. United States, 786 F.2d 387 (1984).

UNIÃO EUROPEIA. Directive 2014/24/EU on Public Procurement, art. 83. Strasbourg: **Official Journal of the European Union**, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Directive 2014/24/EU on Public Procurement. Strasbourg: **Official Journal of the European Union**, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. **Jornal Oficial da União Europeia,** L 94, p. 1-64, 28 mar. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 94, p. 65-242, 28 mar. 2014.

UNITED STATES COURT OF APPEALS. **United States v. Amdahl Corp**., 786 F.2d 387 (Fed. Cir. 1986).

UNITED STATES SUPREME COURT. **United States v. Winstar Corp**., 518 U.S. 839 (1996).

UNITED STATES. **Supreme Court of the United States.** United States v. Amdahl Corp., 786 F.2d 387 (U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit, 1984). Julgado em 13 de mar. de 1984. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/786/387/. Acesso em: 12 fev. 2025.

UNITED STATES. **Supreme Court of the United States**. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996). Julgado em 1º jul. 1996. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/518/839/. Acesso em: 12 fev. 2025.

UNITED STATES. **Supreme Court of the United States**. United States v. Winstar Corp., 518 U.S. 839 (1996). Julgado em 1º jul. 1996.

VIEIRA, Antonio Paulo Kubli. **Inadimplemento da Administração Pública em contratos administrativos: a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ**. REDGV – Revista de Direito da GV, ano 1, v. 1, n. 1, 1-18, dez. 2011.

VIEIRA, Danilo Miranda. **O fomento estatal por meio das licitações e contratações públicas: a instituição de margens de preferência nas compras governamentais à luz dos princípios da legalidade e isonomia**. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências

Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.

VILLAS-BÔAS FILHO, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 251-259, jan./abr. 2016.

WORLD BANK. **Procurement Reform and Administrative Effectiveness**. Washington, DC: World Bank, 2021.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo.** 5. ed. Milano: Giuffrè, 1947.

SOBRE O AUTOR

Luiz Felipe da Silva Lobato

Doutor pela Fadisp na área de concentração Função Social no Direito Constitucional, Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) São Paulo na área de concentração Direito, Justiça e Desenvolvimento, pós-graduado em Direito Público, Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Salesiana de Lorena - UNISAL; graduado em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté - UNITAU. Atuou como Professor do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera São José dos Campos. Atuou como professor do Curso de Direito do Centro Universitário Módulo pertencente ao Grupo Cruzeiro do Sul Educacional e foi Secretário Municipal da Fazenda e de Assuntos Jurídicos; Atuou ainda, como Procurador Jurídico de Consórcio Público, Assessor no Governo do Estado de São Paulo, Chefe de Departamento e Gerente na estatal EMTU e advogado, tendo atuado principalmente com os seguintes temas: direito administrativo, direito trabalhista, direito penal, direito civil, direito eleitoral e direito público.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Accountability 90, 94, 101, 105, 108, 112, 118, 124, 126, 131, 134, 135, 150

Administração indireta 99, 152

Administração Pública 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 28, 29, 30, 34, 36, 37, 39, 44, 45, 49, 52, 53, 55, 56, 57, 60, 61, 64, 65, 67, 69, 72, 73, 77, 79, 80, 83, 85, 88, 91, 92, 99, 101, 102, 104, 106, 107, 116, 117, 119, 120, 122, 125, 128, 129, 132, 133, 137, 138, 141, 142, 143, 146, 147, 151, 155, 159, 164, 172, 176

ANAC 116, 117

Anulabilidade 72, 73, 75

Ato administrativo 19, 27, 32, 33, 35, 36, 41, 44, 45, 57, 64, 65, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 77, 83, 84, 85, 86, 89, 92, 93, 95, 96, 124, 125, 129, 130, 141, 145, 148, 170, 173, 176

B

Boa-fé objetiva 13, 15, 16, 17, 24, 25, 27, 28, 48, 50, 52, 54, 58, 59, 60, 61, 63, 71, 72, 82, 85, 87, 88, 89, 90, 92, 96, 119, 124, 127, 129, 132, 133, 141, 143, 150, 151, 154, 156, 164, 166, 167, 169, 174, 175, 176

C

Compliance 17, 20, 21, 23, 28, 100, 102, 103, 118, 124, 125, 132, 142, 145, 149, 150, 158, 165, 166, 175

Confiança legítima 13, 15, 17, 51, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 68, 70, 75, 76, 77, 82, 84, 87, 88, 90, 92, 97, 119, 142, 143, 145, 146, 150, 160, 163, 164, 167, 168, 169, 175

Consequencialismo 54, 79, 80, 119, 162

Constitucionalização 39, 47, 136
Contratação direta 22, 30, 78, 110, 111
Contratação pública 24, 70, 123, 130, 143, 149, 165
Contratações públicas 13, 19, 20, 21, 22, 25, 55, 56, 61, 62, 71, 85, 89, 96, 100, 103, 105, 106, 113, 114, 117, 119, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 140, 141, 142, 144, 149, 150, 155, 159, 162, 166, 168, 169, 174, 175
Contratado de boa-fé 15, 16, 22, 54, 57, 62, 72, 74, 77, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 97, 98, 121, 145, 153, 156, 167, 175
Contrato administrativo 27, 32, 33, 35, 36, 45, 64, 65, 68, 70, 72, 73, 75, 77, 83, 85, 89, 92, 124, 125, 130, 141, 145, 148, 173, 176
Controle externo 62, 63, 118, 155, 157, 167, 176
Controle interno 109, 131, 150, 168
Convalidação 31, 67, 73, 75

D

Desequilíbrio econômico-financeiro 31
Dever de indenizar 13, 15, 16, 17, 21, 22, 33, 35, 40, 42, 43, 45, 48, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 62, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 98, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 160, 163, 167, 168, 169, 175
Direito comparado 139, 143
Dispensa de licitação 30, 110

E

Edital de licitação 30
Efeito ex tunc 65
Empresas estatais 29, 86, 87, 88, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 112, 115, 120, 121, 124, 127, 133, 135, 149, 151, 154, 157
Empresas públicas 20, 58, 86, 100, 102, 103, 121, 127, 145, 152, 153, 156
Enriquecimento ilícito 36, 48, 51, 61, 63, 72, 74, 85, 89, 141, 147, 154

Enriquecimento sem causa 13, 16, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 77, 82, 84, 85, 88, 141, 144, 151, 152, 154, 167, 174, 176
Equilíbrio econômico-financeiro 31
Estado Democrático de Direito 35, 40, 41, 47, 53, 81, 120
Estoppel 88, 90, 96, 97, 160, 163
Estudos técnicos preliminares 126, 130, 133, 143
Execução útil do contrato 63, 64
Extinção do contrato 31

F

Formalismo 16, 20, 24, 46, 72, 84, 89, 106, 107, 108, 110, 111, 125, 126, 136, 137, 151, 153, 154, 155, 157, 158, 161, 164, 171, 174

G

Gestão de riscos 20, 21, 23, 56, 113, 115, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 145, 150, 155, 166, 175, 176
Governança 13, 15, 17, 20, 21, 23, 24, 28, 54, 55, 56, 58, 62, 64, 71, 75, 84, 88, 90, 91, 92, 94, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 161, 164, 165, 166, 167, 171, 174, 175, 176
Governança pública 54, 62, 64, 71, 84, 90, 103, 105, 107, 120, 123, 126, 129, 130, 131, 135, 149, 150, 175, 176

I

Indenização 22, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 41, 43, 48, 50, 51, 52, 53, 57, 58, 61, 62, 63, 68, 69, 70, 71, 76, 89, 97, 119, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 162, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 175, 176

Indenização proporcional 58, 70

Inexigibilidade de licitação 110

Integridade institucional 105, 110, 112, 114, 129, 132, 135, 154

Interesse público 18, 19, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 33, 39, 66, 67, 70, 72, 73, 75, 77, 79, 80, 85, 99, 102, 106, 110, 113, 118, 120, 124, 126, 135, 138, 142, 150, 153, 159, 163, 174, 177

J

Juridicidade 25, 47, 52, 53, 57, 72, 80, 82, 87, 95, 96, 103, 106, 107, 108, 112, 113, 115, 116, 120, 121, 122, 125, 133, 142, 146, 164, 166

L

Lei das Estatais 13, 14, 16, 20, 24, 58, 70, 83, 85, 91, 99, 101, 104, 106, 107, 109, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 122, 134, 135, 137, 139, 140, 144, 145, 146, 149, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 170, 174

Lei do Pregão 123, 129

Lei nº 8.666/1993 20, 22, 23, 31, 33, 35, 70, 83, 103, 108, 109, 110, 112, 113, 123, 126, 128, 129, 136, 139, 141, 158, 174

Lei nº 10.520/2002 123, 137

Lei nº 13.303/2016 13, 17, 20, 29, 56, 59, 62, 71, 84, 86, 88, 91, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 112, 113, 115, 117, 118, 119, 120, 124, 127, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 140, 145, 149, 150, 152, 154, 155, 156, 158, 159, 166, 169, 174

Lei nº 13.655/2018 65, 66, 83, 127, 162

Lei nº 14.133/2021 13, 17, 21, 29, 30, 34, 54, 56, 59, 62, 66, 70, 71, 75, 77, 83, 84, 85, 87, 91, 94, 105, 106, 107, 112, 113, 115, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 166, 169, 170, 175

Licitação 18, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 57, 66, 67, 75, 78, 82, 88, 89, 104, 105, 109, 110, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 123, 124, 130, 136, 137, 139, 140, 141, 147, 148, 165, 169

LINDB 13, 36, 54, 58, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 75, 79, 83, 84, 96, 107, 119, 125, 127, 136, 142, 147, 151, 155, 157, 160, 161, 162, 163, 165, 167

M

Matriz de riscos 21, 143

Modalidades de licitação 20, 136, 137

Modulação de efeitos 63, 75, 77, 157, 162, 168

N

Nexo causal 37, 42, 43, 44

Nova Lei de Licitações 13, 14, 16, 21, 24, 29, 85, 87, 91, 105, 114, 115, 123, 149, 152, 155

Nulidade contratual 13, 14, 29, 37, 55, 62, 65, 71, 74, 82, 85, 86, 87, 88, 119, 141, 145, 146, 147, 151, 154, 174

Nulidade do contrato administrativo 32, 33, 35, 36, 68, 70, 77, 83, 85, 141, 145

O

OCDE 90, 103, 111, 114, 118, 121, 123, 126, 130, 136, 150, 165

P

Perdas e danos 32, 33, 34, 38, 41, 48, 51, 70, 147, 148, 169

Planejamento 13, 20, 22, 23, 26, 28, 29, 56, 58, 102, 105, 107, 108, 109, 113, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 141, 142, 143, 145, 149, 150, 158, 160, 175, 176

Plano anual de contratações 21, 125, 130, 133

PNCP 128, 131, 134, 140

Portal Nacional de Contratações Públicas 128, 131, 134, 140
Precatório 24
Pregão eletrônico 139
Princípio da eficiência 26, 107, 139, 140, 149, 151, 157
Princípio da isonomia 26, 111
Princípio da legalidade 14, 23, 46, 56, 73, 77, 82, 109, 141, 146, 157, 177
Princípio da moralidade 57
Princípio da proporcionalidade 72, 78, 118, 154
Princípio da publicidade 69
Princípio da transparência 130
Processo licitatório 124, 126, 140, 143
Proteção da confiança 13, 51, 55, 58, 76, 88, 95, 96, 143, 152, 160, 176

R

RDC 123, 129, 137
Regime Diferenciado de Contratações 123, 137
Regime jurídico-administrativo 14, 18, 19, 28, 73, 174
Rescisão contratual 31, 34
Responsabilidade civil das estatais 86, 90, 121
Responsabilidade civil do Estado 14, 15, 16, 23, 37, 38, 39, 47, 52, 54, 97, 148, 159, 174, 175, 177
Responsabilidade objetiva 13, 37, 40, 47, 52, 70, 77, 81, 86, 87, 143, 145, 155

S

Segregação de funções 29, 112, 124
Segurança jurídica 13, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 52, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 75, 78, 83, 89, 92, 105, 119, 127, 140, 149, 151, 154, 155, 159, 160, 162, 164, 165, 166, 167, 169, 174, 175, 176
Serviço público 38, 39, 44, 46, 73, 74, 100, 105, 170, 176

Sociedades de economia mista 20, 58, 86, 100, 102, 127, 152, 153
STF 15, 67, 74, 83, 172
STJ 15, 36, 43, 60, 83, 84, 89, 111, 119, 145
Superior Tribunal de Justiça 15, 51, 60, 61, 73, 85, 89, 92, 111, 145, 171
Supremacia do interesse público 18, 19, 26, 28, 39, 80, 99, 102, 150, 152, 174, 177
Supremo Tribunal Federal 15, 47, 69, 74

T

TCU 51, 54, 62, 84, 109, 110, 112, 116, 118, 127, 128, 130, 131, 134, 138, 143, 145
Teoria do risco administrativo 37
Termo de referência 126, 130
Tomada de preços 20, 137
Transparência administrativa 23, 104, 134
Tribunal de Contas da União 35, 51, 54, 65, 69, 74, 85, 116, 127, 145

V

Vertrauensschutz 58, 76, 88, 96, 142, 150, 152, 160, 163, 168
Vício formal 15, 74, 75, 82, 87

AYA EDITORA
2026