

Artigos Científicos

Entre a legalidade e o interesse público: a modulação temporal da nulidade contratual administrativa

Between Legality and the Public Interest: The Temporal Modulation of Administrative Contract Nullity

Flávia Moreira Guimarães Pessoa¹, Ewerton Diego Justiniano Santos¹

¹ Universidade Federal de Sergipe , Aracaju, SE, Brasil

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar os critérios necessários para a modulação temporal dos efeitos da declaração de nulidade dos contratos administrativos, à luz do §2º do artigo 148 da Lei 14.133/21, que faculta ao administrador definir o momento em que a decisão produzirá eficácia, hipótese em que se mantém, por determinado período, a execução de um contrato reconhecidamente nulo. Indagou-se, contudo, se essa modulação pode ser aplicada a todas as hipóteses de invalidação contratual e quais parâmetros devem orientar sua utilização. Para tanto, realizou-se um panorama histórico da legislação e da doutrina sobre nulidades administrativas, constatando-se significativa abertura ao consequencialismo jurídico a partir da Nova Lei de Licitações e Contratos e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que romperam com o paradigma formalista segundo o qual a ilegalidade do contrato acarretaria sua imediata nulidade, admitindo, em contrapartida, o saneamento das irregularidades. Ao final, foram identificados quatro requisitos objetivos para a aplicação da modulação: a necessidade de continuidade da atividade administrativa, a decisão devidamente motivada, a limitação temporal e a determinação de responsabilização dos agentes que deram causa à ilegalidade. A pesquisa adotou natureza aplicada, abordagem qualitativa e baseou-se em revisão bibliográfica da doutrina especializada em direito administrativo e da legislação pertinente.

Palavras-chave: Contratos administrativos; Interesse público; Modulação de efeitos; Nulidades; Legalidade

ABSTRACT

The purpose of this study is to identify the criteria necessary for the temporal modulation of the effects of a declaration of nullity of administrative contracts, in light of paragraph 2 of Article 148 of Law 14,133/21, which empowers the administrative official to determine the date on which the decision will take effect, in which case the performance of a contract recognized as null and void is maintained for a specified period. The study, however, examined whether this modulation can be applied to all cases of

contractual invalidation and what parameters should guide its use. To this end, a historical overview of the legislation and doctrine on administrative nullities was conducted, revealing significant openness to legal consequentialism following the New Law on Public Bidding and Contracts and the Introductory Law to the Rules of Brazilian Law, which broke with the formalist paradigm under which the illegality of a contract would entail its immediate nullity, admitting, in contrast, the rectification of irregularities. Ultimately, four objective requirements for the application of modulation were identified: the need for continuity of administrative activity, a duly reasoned decision, a time limit, and the determination of liability for the agents who caused the illegality. The research adopted an applied nature and a qualitative approach and was based on a literature review of specialized doctrine in administrative law and relevant legislation.

Keywords: Administrative contracts; Public interest; Modulation of effects; Nullities; Legality

RESUMEN

El presente estudio tiene por objeto identificar los criterios necesarios para la modulación temporal de los efectos de la declaración de nulidad de los contratos administrativos, a la luz del apartado 2 del artículo 148 de la Ley 14.133/21, que faculta al administrador a definir el momento en que la decisión surtirá efecto, hipótesis en la que se mantiene, durante un período determinado, la ejecución de un contrato reconocido como nulo. Se planteó, sin embargo, si dicha modulación puede aplicarse a todos los supuestos de invalidez contractual y qué parámetros deben orientar su utilización. Para ello, se realizó un repaso histórico de la legislación y la doctrina sobre nulidades administrativas, constatándose una apertura significativa al consecuencialismo jurídico a partir de la Nueva Ley de Licitaciones y Contratos y de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño, que rompieron con el paradigma formalista según el cual la ilegalidad del contrato acarrearía su nulidad inmediata, admitiendo, en cambio, la subsanación de las irregularidades. Finalmente, se identificaron cuatro requisitos objetivos para la aplicación de la modulación: la necesidad de continuidad de la actividad administrativa, la decisión debidamente motivada, la limitación temporal y la determinación de la responsabilidad de los agentes que causaron la ilegalidad. La investigación adoptó un carácter aplicado, un enfoque cualitativo y se basó en una revisión bibliográfica de la doctrina especializada en derecho administrativo y de la legislación pertinente.

Palabras Clave: Contratos administrativos; Legalidad; Modulación de efectos; Nulidades; Interés público

1 INTRODUÇÃO

O regime jurídico das nulidades administrativas sofreu profundas transformações nas últimas décadas, especialmente no âmbito das licitações e contratos públicos. Tradicionalmente, prevaleceu no Direito Administrativo brasileiro uma concepção rigidamente formalista, segundo a qual a constatação de ilegalidade implicava, de maneira automática, a nulidade absoluta do ato ou contrato administrativo, com efeitos retroativos e imediatos. Essa compreensão, fortemente influenciada pela teoria monista das nulidades e consolidada na sistemática da Lei nº 8.666/93, privilegiava a estrita observância do princípio da legalidade, ainda que a

invalidação produzisse graves impactos sobre a continuidade das atividades administrativas e sobre a concretização do interesse público.

Entretanto, a crescente complexidade das relações administrativas e a necessidade de conferir maior racionalidade às decisões estatais impulsionaram a superação desse paradigma estritamente formal. A introdução do consequentialismo jurídico no Direito Público, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), passou a exigir que decisões administrativas, judiciais e de controle considerassem as consequências práticas da invalidação de atos e contratos. Nesse novo cenário, a legalidade deixou de ser interpretada exclusivamente sob uma ótica formal, passando a dialogar com valores como segurança jurídica, eficiência, proporcionalidade e continuidade do serviço público.

A Lei nº 14.133/21 consolidou esse movimento ao estabelecer um novo regime jurídico para as nulidades contratuais administrativas. Entre as principais inovações introduzidas pela nova legislação, destaca-se a previsão contida no §2º do artigo 148, que autoriza a modulação temporal dos efeitos da declaração de nulidade contratual. O dispositivo confere à autoridade administrativa a possibilidade de definir momento futuro para a eficácia da invalidação, permitindo, excepcionalmente, a manutenção temporária da execução de contrato reconhecidamente nulo, desde que tal medida seja necessária à continuidade da atividade administrativa.

A relevância do tema decorre justamente das tensões jurídicas produzidas por esse novo modelo. De um lado, permanece o dever da Administração Pública de observar a legalidade e invalidar atos contrários ao ordenamento jurídico; de outro, evidencia-se a necessidade de evitar que a imediata extinção de contratos administrativos provoque prejuízos sociais, econômicos e institucionais ainda mais gravosos ao interesse público. A ausência de critérios objetivos expressamente definidos pela legislação para a aplicação da modulação temporal intensifica a importância da discussão, sobretudo diante do risco de utilização arbitrária do instituto ou de sua aplicação sem fundamentação adequada.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral analisar os critérios jurídicos que legitimam a modulação temporal dos efeitos da declaração de nulidade dos contratos administrativos, à luz do §2º do artigo 148 da Lei nº 14.133/21 e das diretrizes consequencialistas introduzidas pela LINDB. Busca-se, especificamente, examinar a evolução da teoria das nulidades administrativas, identificar as alterações promovidas pela nova legislação licitatória e investigar quais parâmetros objetivos devem orientar a atuação administrativa na utilização da modulação temporal, de modo a compatibilizar a preservação do interesse público com a observância da legalidade.

Para alcançar tais objetivos, a pesquisa adota natureza aplicada, abordagem qualitativa e método dedutivo, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise da doutrina especializada em Direito Administrativo, da legislação pertinente, especialmente a LINDB, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/21, bem como de precedentes jurisprudenciais relevantes acerca da invalidação e da modulação dos efeitos de contratos administrativos. A investigação desenvolve-se, inicialmente, a partir da análise da evolução histórica das teorias das nulidades administrativas; em seguida, examina-se o tratamento conferido às nulidades nas legislações licitatórias brasileira; por fim, são identificados os requisitos e critérios necessários para a aplicação legítima da modulação temporal dos efeitos da nulidade contratual administrativa.

2 DA RIGIDEZ FORMALISTA AO PRAGMATISMO CONSEQUENCIALISTA: EVOLUÇÃO DA TEORIA DAS NULIDADES ADMINISTRATIVAS

O ato administrativo, segundo a doutrina, pode ser compreendido como uma declaração do Estado ou de quem o represente, destinada a produzir efeitos jurídicos imediatos, subordinada ao regime jurídico de direito público, vinculada à lei e sujeita ao controle jurisdicional. Para Di Pietro (2023), sua configuração pressupõe a conjugação de cinco elementos essenciais: a exteriorização da vontade estatal, a submissão ao regime jurídico administrativo, a produção imediata de efeitos jurídicos, a possibilidade de controle judicial e a necessária conformidade à lei.

A validade desses atos está diretamente relacionada ao grau de conformidade com o ordenamento jurídico. Sempre que um ato se afasta das prescrições legais, torna-se inválido, sendo a ilegalidade a motivação fundamental para sua eliminação, pois o dever de observância da legalidade se apresenta como requisito inafastável da atuação administrativa (Mello, 2010).

Bandeira de Mello (2010) sistematiza a questão da invalidade administrativa em três principais correntes doutrinárias. A primeira sustenta que todo ato inválido é, necessariamente, nulo. A segunda distingue entre atos nulos e anuláveis, incorporando a classificação tradicional do direito privado, segundo a qual apenas os primeiros são insuscetíveis de convalidação. Já a terceira corrente amplia a classificação para incluir os atos irregulares, cuja diferenciação em relação aos anuláveis decorre não da possibilidade de convalidação em benefício privado, mas da gravidade do vício e de seus reflexos sobre o interesse público.

A comparação entre direito civil e direito administrativo evidencia aproximações e diferenças no tratamento das nulidades. Em ambos os ramos, admite-se a existência de nulidades absolutas e relativas. Todavia, enquanto nos atos de natureza privada os vícios dizem respeito, essencialmente, ao sujeito, ao objeto e à forma, no campo administrativo eles podem atingir a competência, a capacidade, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade. Ademais, os vícios do ato privado atingem, em regra, apenas interesses individuais, ao passo que, na esfera pública, repercutem sobre direitos de terceiros e sobre o próprio interesse coletivo, razão pela qual a declaração de nulidade não depende, necessariamente, da iniciativa do particular (Di Pietro, 2023).

Em um primeiro momento, a doutrina administrativista mostrou-se resistente à possibilidade de convalidação dos atos administrativos inválidos, por considerar que essa hipótese violaria o princípio da legalidade. Predominava, nesse sentido, a teoria monista, segundo a qual o ato administrativo é válido ou inválido, sem espaço para gradações intermediárias ou para a relativização de sua nulidade (Meirelles, 1964).

Em contraposição à rigidez monista, parte da doutrina passou a defender a teoria dualista, segundo a qual os atos administrativos poderiam ser classificados como

nulos ou anuláveis. Nesse sentido, Moncada (2013) considera que o modelo dualista é mais adequado às complexidades do direito administrativo contemporâneo, pois permite maior elasticidade dogmática e compatibilidade com a diversidade de situações concretas. Para o autor, não se pode tratar de forma uniforme atos que apresentem vícios de gravidade distinta, já que a aplicação de um regime rígido poderia gerar soluções desproporcionais e contrárias ao interesse público.

Seguindo essa linha, Marçal Filho (2024) observa que a adoção da teoria dualista atende melhor à exigência de ponderação entre valores jurídicos relevantes. Para ele, um ato que, embora irregular, ainda seja capaz de alcançar finalidades legítimas, não pode receber o mesmo tratamento de outro cuja prática revele manifesta reprovabilidade. Assim, sustenta que a análise das nulidades administrativas deve considerar não apenas a desconformidade com a lei, mas também a repercussão prática do vício sobre os interesses coletivos.

Essa evolução evidencia o deslocamento gradual da doutrina e da legislação em direção a uma concepção mais pragmática do regime de invalidades administrativas. A reflexão sobre a possibilidade de relativização da nulidade, antes rejeitada pela tradição monista, passou a ser incorporada por modelos interpretativos que privilegiam a concretização do interesse público e a preservação de atos administrativos capazes de produzir resultados úteis. Desse modo, a discussão sobre a natureza das nulidades não se limita a uma questão conceitual, mas projeta-se diretamente sobre a atuação estatal, exigindo que a Administração e os intérpretes do direito considerem a gravidade dos vícios e suas consequências no plano prático.

No que se refere ao caráter vinculado ou discricionário da anulação de atos ilegais, Di Pietro (2023) observa que a doutrina se divide entre os que sustentam a obrigatoriedade de invalidação, em respeito ao princípio da legalidade, e aqueles que admitem certa margem de escolha, apoiados no princípio da prevalência do interesse público sobre o particular. A autora conclui que a Administração tem o dever de anular atos contrários à lei, mas poderá excepcionalmente deixar de fazê-lo quando a

anulação gerar prejuízos maiores do que a manutenção do ato, em nome da segurança jurídica, da boa-fé e da tutela do interesse público.

Esse debate ganhou novos contornos em 2018, quando a Lei 13.655 introduziu relevantes modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Entre as inovações, destacou-se a exigência de que decisões administrativas, de controle ou judiciais que decretassem a invalidação de atos, contratos ou processos não pudessem se apoiar em valores jurídicos abstratos, impondo-se a demonstração da necessidade e da adequação da medida, com especial atenção às consequências práticas da decisão. A justificativa do Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, que deu origem à reforma, já indicava a preocupação em reduzir a indeterminação normativa e a instabilidade gerada pelo risco de invalidação de atos administrativos pelas instâncias de controle, reforçando a segurança jurídica como valor central (Brasil, 2015).

Dessa forma, a alteração legislativa representou verdadeira inovação hermenêutica no direito público, ao consolidar o dever de fundamentação e introduzir a interpretação consequencialista. Abboud (2021, p. 278) destaca que os dispositivos acrescidos à LINDB, aliados ao art. 489, §1º do Código de Processo Civil, “são uma espécie de resposta darwinista do legislativo em face do Judiciário no sentido de buscar combater a falta de previsibilidade e a insegurança jurídica advindas de decisões judiciais que invalidam atos administrativos ou impõem parâmetros regulatórios sem a total consciência dos impactos econômicos, financeiros e sociais que essa mudança repentina possa ocasionar”. Para o autor, tais medidas visam a mitigar riscos decorrentes de decisões precárias, muitas vezes materializadas em liminares, que podem intensificar o risco de dano sistêmico.

Essa preocupação com os impactos concretos das decisões encontra respaldo no pragmatismo jurídico, marcado pela rejeição a conceitos abstratos e imutáveis, pela valorização do contexto prático e pela necessidade de considerar as consequências futuras da atuação estatal (Oliveira, 2023). Nessa perspectiva, a invalidação de atos administrativos deve apoiar-se em fundamentos concretos, afastando justificativas vagas ou formais.

Cumpra observar, entretanto, que a ponderação de consequências não transforma atos ilícitos em lícitos. Como adverte Abboud (2021, p. 285), a expressão “consequências práticas” deve funcionar como elemento de “calibragem das decisões”, e não como instrumento de legitimação de condutas contrárias à ordem jurídica. Assim, a evolução da teoria das nulidades no âmbito administrativo, especialmente após a reforma da LINDB, evidencia a necessidade de equilíbrio entre legalidade, segurança jurídica e pragmatismo decisório, preparando o terreno para a análise específica da invalidação de atos administrativos nas Leis 8.666/93 e 14.133/21, que disciplinam os contratos e procedimentos licitatórios.

3 ENTRE O FORMALISMO E O PRAGMATISMO: NULIDADES NAS LICITAÇÕES DA LEI Nº 8.666/93 À LEI Nº 14.133/21

O tratamento das nulidades nos procedimentos licitatórios sob a égide da Lei 8.666/93 caracterizou-se por um forte viés formalista, segundo o qual a mera desconformidade com os dispositivos legais conduzia, inevitavelmente, à anulação do contrato, sem que se considerasse a necessidade de continuidade da obra ou do serviço. Nessa perspectiva, prevalecia a literalidade da lei em detrimento da preservação do interesse público.

O regime instituído em 1993, como observa Oliveira (2023), era marcado pelo rigor formal, conferindo pouco espaço para o saneamento de falhas meramente procedimentais. Ainda que, em situações excepcionais, fosse possível admitir correções quando não houvesse prejuízo aos direitos dos licitantes ou ao interesse público, a legislação praticamente não contemplava mecanismos expressos de convalidação ou sanatória dos atos administrativos.

Essa lógica decorria da adoção explícita da teoria monista, pela qual os atos administrativos viciados de ilegalidade eram considerados nulos de pleno direito. Nesse sentido, a Lei 8.666/93 previa que a violação de determinados dispositivos resultaria necessariamente na nulidade dos atos ou contratos, impondo ainda a

responsabilização daqueles que tivessem dado causa ao vício, em estrita observância ao princípio da legalidade.

O formalismo da antiga lei manifesta-se, de modo claro, no artigo 49, que determinava que a nulidade do procedimento licitatório acarretava também a nulidade do contrato, estabelecendo ainda que a anulação motivada por ilegalidade não obrigava a Administração a indenizar pelo que houvesse sido executado. A redação do dispositivo atribuía à autoridade competente o dever de anular a licitação, de ofício ou por provocação de terceiros, sempre que identificasse vícios de legalidade, sem qualquer margem de discricionariedade, em verdadeira imposição normativa.

Apesar desse rigor, o artigo 59 do mesmo diploma legal introduzia uma ressalva relevante: reconhecia que a declaração de nulidade não eximia a Administração do dever de indenizar o contratado até a data em que a nulidade fosse decretada, desde que o vício não lhe fosse imputável. Tratava-se de medida voltada a impedir o enriquecimento ilícito do Estado em situações nas quais o contratado houvesse efetivamente prestado serviços ou executado parte do objeto.

A lógica estabelecida pelo artigo 59 reforçava o caráter retroativo da nulidade, ao estabelecer que seus efeitos impediriam a produção de todos os resultados jurídicos do ato e desconstituíam aqueles já concretizados. Essa concepção rigidamente formalista, entretanto, não considerava as consequências práticas da invalidação dos contratos nem oferecia instrumentos adequados para o saneamento do procedimento licitatório. O resultado, em muitos casos, era a paralisação de obras e serviços essenciais, o que acabava por comprometer a própria realização do interesse público.

Esse modelo sofreu importante inflexão com a entrada em vigor da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, como visto anteriormente, passou a exigir que a invalidação de atos administrativos fosse acompanhada da análise de suas consequências práticas. Assim, inaugurou-se um novo paradigma no tratamento das nulidades, marcado por uma perspectiva pragmática voltada à preservação da segurança jurídica e da tutela do interesse público.

A promulgação da Lei nº 13.655/2018 representou um marco de transformação na teoria das nulidades administrativas, pois conferiu respaldo normativo à orientação doutrinária e jurisprudencial mais recente, que busca superar a concepção de que, no direito administrativo, as nulidades sempre teriam caráter absoluto, com a consequente eliminação do ato e de todos os seus efeitos do mundo jurídico. Nesse sentido, Carvalho e Rocha (2023) ressaltam que as alterações introduzidas pela LINDB permitiram relativizar o entendimento tradicional, aproximando-se de uma visão mais pragmática e condizente com a complexidade da atividade administrativa.

As mudanças legislativas romperam com a lógica maniqueísta da teoria monista, consagrada pela Lei 8.666/93, e abriram espaço para um novo direcionamento hermenêutico também no âmbito das licitações e contratos. Esse redirecionamento interpretativo colocou em discussão o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula 473, segundo a qual dos contratos nulos não se originariam direitos. A partir da nova disciplina, passou a ser imprescindível a ponderação entre o princípio da legalidade e do formalismo, de um lado, e princípios como a segurança jurídica, de outro, demonstrando a necessidade de equilibrar valores constitucionais (Carvalho; Rocha, 2023).

Nesse contexto de transição paradigmática, Gomes destaca o papel renovador da nova legislação ao afirmar que a nova Lei 14.133/21 altera o modelo de nulidades. Inspirada nas proposições da LINDB, atualiza a tradicional visão segundo a qual os atos nulos não produzem direitos, abrindo uma série de oportunidades para o gestor público na tomada de decisão acerca da invalidação contratual. A nova regulamentação legal do regime de nulidades contratuais é importante para dar sustentação legal a decisões que, buscando assegurar o interesse público, fogem dos efeitos tradicionais atribuídos ao regime de nulidades (Gomes, 2022).

Com isso, os novos dispositivos da LINDB passaram a exigir que a decisão de invalidação das licitações e contratos fosse devidamente motivada, demonstrando a necessidade e a adequação da medida, sem se limitar a valores jurídicos abstratos ou desconsiderar os efeitos concretos da decisão. Essa inovação representou uma

verdadeira inversão em relação à regra da Lei nº 8.666/93, que impunha a declaração de nulidade sempre que constatada ilegalidade, independentemente de suas consequências práticas.

Seguindo essa orientação, a Lei 14.133/21, atual marco normativo das licitações e contratos administrativos, incorporou de forma ainda mais enfática o pragmatismo jurídico, consolidando a superação do modelo formalista que caracterizava a legislação anterior. Como observa Nohara (2023), a nova lei deve ser interpretada em harmonia com a LINDB, especialmente após a reforma promovida pela Lei nº 13.655/2018 e regulamentada pelo Decreto nº 9.830/2019, o que permite a modulação dos efeitos de invalidação de maneira proporcional e equânime, preservando os interesses gerais.

Nesse contexto, o artigo 147 da Lei 14.133/21 inaugurou um novo regime jurídico das nulidades, estabelecendo a excepcionalidade da suspensão da execução ou da declaração de nulidade contratual. De acordo com esse dispositivo, tais medidas somente podem ser adotadas quando não for viável o saneamento prévio das irregularidades e quando o interesse público justificar a sua adoção, devendo-se considerar aspectos específicos previstos nos incisos do referido artigo. Assim, a nulidade passou a ser compreendida como medida de caráter excepcional e subsidiário, subordinada à análise obrigatória das consequências práticas da invalidação em contraste com as alternativas de saneamento, reafirmando a centralidade da proteção do interesse público.

Observa-se, portanto, que “a nulidade das licitações e contratos públicos é tratada como medida excepcional, subsidiária do saneamento prévio que vise preservar o interesse público, impondo o dever da análise de ponderação entre as consequências da invalidação e o saneamento das irregularidades, devendo, obrigatoriamente, observar os aspectos pragmáticos descritos no mencionado artigo”. Esse novo direcionamento normativo, previsto nos arts. 147 a 150 da Lei 14.133/21, evidencia que a nulidade dos contratos administrativos passou a ser a última opção do administrador, admitida apenas em caráter excepcional e condicionada ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pela própria lei. Nesse sentido, Pires e Parziale (2022, p. 784) observam que a anulação

somente poderá ser declarada mediante o atendimento das condicionantes legais, sob pena de nulidade dos atos que decretem a anulação do processo licitatório, do contrato ou da suspensão da execução do objeto.

O paradigma instituído pela nova lei impõe à Administração a necessidade de avaliar cuidadosamente os impactos negativos da invalidação das licitações e contratos. Caso a paralisação ou a anulação não representem a melhor solução para a preservação do interesse público, deverá ser mantida a continuidade da execução contratual, ainda que se reconheça a existência de irregularidades, conforme expressamente previsto no parágrafo único do artigo 147 da Lei 14.133/21.

Esse diploma legal demonstra preocupação com a eficiência e a sustentabilidade das contratações, incluindo entre os objetivos da licitação não apenas a satisfação imediata da necessidade administrativa, mas também a atenção ao ciclo de vida do objeto contratado, a prevenção de sobrepreço, superfaturamento e propostas inexequíveis, além da promoção da inovação (Oliveira, 2023).

É importante salientar que a manutenção da execução contratual diante de irregularidades não significa impunidade aos responsáveis, tampouco legitima a prática de atos em desconformidade com a lei. Nessas hipóteses, a solução prevista pela legislação é a responsabilização dos agentes e a reparação por meio de indenizações, assegurando-se a recomposição dos danos decorrentes da ilegalidade.

As recentes modificações legislativas conferiram maior segurança aos administradores que optam pela proteção do interesse público, mesmo diante da nulidade de contratos. Esse novo modelo autoriza o juízo de ponderação sobre as consequências práticas de cada caso, reduzindo o temor de responsabilização por parte dos órgãos de controle. Sobre esse ponto, Nohara (2023, p. 865) observa que tais mudanças diminuem a insegurança de gestores que, antes, ficavam “com receio de decidir e futuramente serem responsabilizados por uma decisão justa, mas que iria de encontro às orientações cambiantes de diversos dos órgãos de controle, os quais nem sempre atuam de forma harmônica”.

Assim, tanto a Nova Lei de Licitações e Contratos quanto a LINDB romperam com a lógica formalista anterior e instituíram mecanismos que buscam assegurar o interesse público por meio da análise das consequências práticas, da excepcionalidade da nulidade, da possibilidade de saneamento de irregularidades, da responsabilização por perdas e danos e, de forma inovadora, da modulação dos efeitos, quando necessária à continuidade da atividade administrativa em situações de inevitável declaração de nulidade contratual.

4 A MODULAÇÃO TEMPORAL E SEUS CRITÉRIOS: ENTRE A LEGALIDADE E A CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme já analisado, a regra no Direito Administrativo sempre foi a de que a anulação de atos ilegais opera de forma retroativa, impedindo a produção de efeitos jurídicos e desconstituindo aqueles já verificados. Tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 14.133/21 preservaram essa racionalidade, assentada nos princípios da legalidade e do interesse público, ao atribuírem efeito *ex tunc* às decisões que reconhecem a nulidade de licitações e contratos, ainda que a nova legislação tenha restringido tal medida ao campo da excepcionalidade.

A inovação trazida pela Lei nº 14.133/21, entretanto, impõe ao administrador uma análise mais criteriosa. Em determinadas circunstâncias, deve-se priorizar a continuidade da execução contratual, quando a anulação não se revelar compatível com o interesse público. Essa lógica rompe com a concepção monista, segundo a qual dos atos ilegais não poderiam derivar direitos, e a constatação da desconformidade jurídica implicaria necessariamente sua imediata extirpação. Ao contrário, a nova lei adota a primazia do saneamento, com previsão de indenização por perdas e danos e responsabilização dos agentes causadores da ilegalidade, preservando a continuidade das atividades administrativas.

Nesse sentido, observa-se um redirecionamento do modelo rígido e formalista da legislação anterior em direção a um paradigma voltado à eficácia, à segurança jurídica e à preservação do serviço público. O novo regime busca compatibilizar a

legalidade com valores como razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, celeridade e desenvolvimento sustentável, inaugurando uma visão funcional da legalidade, distinta daquela tradicionalmente formalista. Como destacam Júnior e Nóbrega, trata-se de um deslocamento em direção a uma legalidade funcional, voltada à concretização dos fins públicos, em substituição à concepção estritamente normativa que vigorava sob a égide da Lei nº 8.666/93 (Teixeira Júnior; Nóbrega, 2021).

Apesar da excepcionalidade da declaração de nulidade, a nova lei exige que o administrador, antes de invalidar o contrato, examine a possibilidade de saneamento das irregularidades, conforme determina o artigo 147. Mais do que isso, introduziu expressamente a possibilidade de modulação temporal dos efeitos da invalidação. O artigo 148 prevê que a declaração de nulidade deve considerar o interesse público envolvido, operar retroativamente em regra, mas admite que, “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” (Brasil, 2021).

A modulação temporal, nesse caso, assegura à Administração o tempo necessário para realizar nova contratação sem paralisar a atividade administrativa, o que representa notável avanço em relação ao regime anterior. Conforme leciona Darde, a modulação temporal dos efeitos futuros da declaração de nulidade de contratos administrativos eivados de vícios é uma medida excepcional, de maneira que só é legítima e condizente com a atuação da Administração Pública se a autoridade decisória mostrar o interesse social em manter de modo temporário tal instrumento contratual, visando, assim, em conformidade com o princípio da segurança jurídica e da proteção substancial da confiança, proteger direitos adquiridos e os terceiros de boa-fé (Darde, 2025).

Nesse sentido, a aplicação desse dispositivo não deve ser banalizada pela Administração Pública, exigindo um rigoroso juízo de valor sobre sua necessidade concreta. Importante destacar que a técnica da modulação de efeitos não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, estando presente em hipóteses mais graves, como a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos. A Lei nº 9.868/99, em

seu artigo 27, autoriza o Supremo Tribunal Federal a restringir ou diferir os efeitos de suas decisões para resguardar a segurança jurídica e o excepcional interesse social, demonstrando que a relativização da retroatividade se consolidou como instrumento legítimo para a proteção do sistema jurídico.

Ao tratar dessa fundamentação híbrida, que une o texto legal a valores axiológicos, Arnoni observa que essas modulações, ora citam, por analogia o art. 27 da Lei nº 9.868/99 ora se arvoram de princípios impregnados de valores como a segurança jurídica, isonomia e eficiência (Arnoni, 2024).

Contudo, a modulação no âmbito dos contratos administrativos possui raízes que transcendem o Direito Constitucional. A transposição do instituto dos contratos do direito privado para o âmbito administrativo traz consigo a aplicação subsidiária de princípios fundamentais do Código Civil, como a função social do contrato e o princípio da preservação do negócio jurídico. No contexto da Lei nº 14.133/2021, essa fundamentação ganha relevo ao justificar a manutenção temporária de ajustes eivados de nulidade quando estes produzem efeitos sociais positivos e atendem ao interesse da coletividade (Darde, 2025).

Diferente de uma aplicação puramente técnica da modulação de efeitos oriunda do controle de constitucionalidade, essa abordagem foca na finalidade social e no bem-estar humano, reforçando que os contratos devem ser mantidos sempre que possível para promover a circulação de riqueza e a melhoria das condições humanas (Darde, 2025). Assim, o interesse público é preservado ao se priorizar a entrega efetiva de bens e serviços, evitando que o repúdio formal ao ato ilegal gere um prejuízo social maior do que a sua manutenção temporária (Gomes, 2022).

De modo semelhante, o Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a LINDB, estabeleceu no §4º do artigo 4º que, ao declarar a invalidade de contratos administrativos, a autoridade pode fixar a eficácia da decisão para momento futuro, levando em conta as consequências jurídicas e administrativas de sua medida. Como ressalta Nohara (2023, p. 865), “o objetivo da modulação de efeitos, conforme estabelece o § 5º do art. 4º, é buscar mitigar ônus ou perdas dos administrados ou da

administração pública que sejam anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso". A autora acrescenta que muitos gestores, antes da positivação da regra, hesitavam em adotar soluções sugeridas pela doutrina por ausência de respaldo normativo específico, temendo responsabilização. Com a nova disciplina, há segurança para que se preserve, de forma expressa, alguns efeitos do ato e se delimite quais devem ser invalidados, inclusive fixando a data de início da eficácia da decisão, a fim de alcançar uma solução "mais justa e equitativa ao caso concreto".

Embora a Lei nº 14.133/21 tenha inovado ao prever a possibilidade de modulação dos efeitos temporais da nulidade contratual, não estabeleceu de forma expressa critérios objetivos para orientar o administrador na adoção dessa medida. Surge, assim, o debate quanto à extensão dessa prerrogativa: questiona-se se a modulação pode ser aplicada a todo e qualquer caso de invalidação de contrato e quais parâmetros devem servir de baliza para assegurar sua legitimidade e conformidade com os princípios da Administração Pública.

Embora o art. 148, § 2º, da Lei nº 14.133/21 estabeleça os requisitos formais e limites temporais indispensáveis para a legitimidade da modulação, tais dispositivos não exaurem a complexa metodologia de ponderação entre esses marcos e o princípio da legalidade (Maffini, 2025). A mencionada falta de critérios objetivos refere-se, em verdade, à inexistência de uma fórmula binária ou régua matemática que determine, de antemão, o momento exato em que o interesse público deve prevalecer sobre a nulidade (Heinen, 2024). Nesse contexto, o rol exemplificativo do art. 147 funciona como uma bússola pragmática para o administrador, servindo de parâmetro para a avaliação de impactos econômicos, riscos sociais e custos de manutenção (Justen Filho, 2021).

Mesmo sem a enumeração explícita de critérios, é possível identificar, no próprio § 2º do artigo 148 da Lei nº 14.133/21 e na sistemática da LINDB, alguns requisitos essenciais para que a modulação seja considerada legítima (Nohara, 2023). Entre eles, destacam-se: a necessidade de continuidade da atividade administrativa para evitar a interrupção de serviços essenciais; a exigência de motivação adequada que demonstre o nexo entre os fatos e as consequências práticas; a limitação temporal do diferimento

ao prazo máximo de seis meses; e a responsabilização obrigatória dos agentes causadores da ilegalidade (Pires; Parziale, 2022).

Motta e Nohara (2019) destacam que a efetividade da modulação depende de um equilíbrio entre técnica e pragmatismo. Para os autores, cabe ao aplicador do direito a difícil tarefa de decidir se a modulação será justa e adequada ou, ao contrário, se poderá redundar em medida leniente e injusta diante das peculiaridades do caso concreto. Esse raciocínio evidencia que a ausência de critérios expressos no texto legal transfere ao intérprete o encargo de avaliar, caso a caso, a proporcionalidade e a razoabilidade da decisão de postergar os efeitos da nulidade.

Mesmo sem a enumeração explícita de critérios, é possível identificar, no próprio §2º do artigo 148 da Lei nº 14.133/21 e na sistemática da LINDB, alguns requisitos essenciais para que a modulação seja considerada legítima. Entre eles, destacam-se: (i) a necessidade de continuidade da atividade administrativa; (ii) a exigência de motivação adequada; (iii) a limitação temporal do diferimento; e (iv) a responsabilização dos agentes causadores da ilegalidade.

A segurança jurídica do administrador na aplicação da modulação exige o distanciamento de práticas que os órgãos de controle classificam como indevidas, especialmente quando a manutenção de atos viciados é utilizada para mascarar a falta de planejamento ou a desídia do gestor (Neves, 2025). Adicionalmente, considera-se equivocada a decisão pautada no chamado "consequenciachismo", no qual a motivação se limita a um "beletrismo jurídico" de princípios vagos e intuições abstratas, sem a demonstração técnica do nexo causal com as consequências práticas (Sundfeld, 2025).

O primeiro requisito, relativo à continuidade da atividade administrativa, está previsto na própria redação do §2º do artigo 148. A lógica da modulação é permitir que, mesmo reconhecida a nulidade insanável do contrato, a execução seja mantida por prazo determinado, evitando a paralisação de serviços essenciais. A finalidade é resguardar o interesse público, prevenindo maiores prejuízos decorrentes da imediata invalidação. Isso significa que somente será possível postergar os efeitos da nulidade

quando o prosseguimento temporário do contrato se mostrar indispensável à manutenção da atividade administrativa.

A lógica da preservação contratual e da modulação dos efeitos pode ser identificada no chamado “Caso dos Cemitérios” (REsp nº 950.489/DF), em que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) analisou a tensão entre a invalidação decorrente de vício no edital e a necessidade de continuidade do serviço público. Na ocasião, a Corte optou pela manutenção do vínculo contratual, priorizando a continuidade de atividades essenciais relacionadas a cemitérios, ossuários e crematórios. Para tanto, privilegiou-se a aplicação do princípio da razoabilidade, evitando-se a imediata decretação de nulidade que resultaria na interrupção de serviços indispensáveis à coletividade (Brasil, 2011).

Em perspectiva semelhante, a jurisprudência estadual também evidencia a adoção de uma abordagem consequencialista, como demonstrado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) na Apelação nº 1010962-23.2021.8.26.0554. Nesse julgamento, discutiu-se a legalidade de sanção aplicada a uma empresa de tecnologia em razão de um de seus empregados não possuir a formação acadêmica exigida no edital. Apesar da irregularidade formal, o tribunal afastou a penalidade mais gravosa com fundamento nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, considerando que o contrato foi executado adequadamente e que a finalidade pública foi plenamente alcançada sem causar prejuízos à Administração Pública (Brasil, 2022).

Nessa linha de raciocínio, Neves reforça os critérios técnicos para a preservação temporária do vínculo afirmando que a aplicação dessa tese exige que se demonstre que a falha foi meramente burocrática, havendo acordo de vontades e planejamento prévio. A prorrogação deve ser justificada pela essencialidade do serviço e pela sua vantajosidade econômica para a Administração. Essa abordagem busca a convalidação do ato, evitando prejuízos decorrentes da interrupção do serviço (Neves, 2025).

O segundo requisito refere-se à motivação adequada da decisão, cuja necessidade decorre diretamente dos artigos 20 e 21 da LINDB. Esses dispositivos exigem que o decisor indique expressamente as consequências práticas, jurídicas e administrativas da invalidação, demonstrando a necessidade e a adequação da medida,

inclusive em comparação com alternativas possíveis. Ramos e Gramstrup (2021) explicam que o artigo 20 impõe ao aplicador do direito o dever de ponderar, de um lado, os valores jurídicos abstratos e, de outro, as consequências concretas do agir humano, especialmente no âmbito das decisões administrativas. Para os autores, trata-se de um comando exigente, que raramente poderá ser cumprido em sua totalidade, mas que funciona como parâmetro de excelência para a motivação dos atos decisórios.

Dessa forma, o dever de motivação não se restringe a uma formalidade, mas assume caráter substancial, obrigando a Administração a revelar de forma clara as razões pelas quais opta por modular os efeitos da nulidade em vez de determinar a sua eficácia imediata.

Nohara (2023) observa que a questão da ponderação consequential é contemplada pelo artigo 21 da LINDB, que estabelece o dever de indicar de modo expreso as consequências jurídicas e administrativas da decisão. Esse dispositivo, portanto, acentua o rigor quanto à motivação das decisões que, nas esferas administrativa, de controle ou judicial, venham a decretar a invalidação de contratos. A exigência reforça a centralidade do princípio da motivação, o qual se projeta como uma garantia do administrado e um mecanismo de controle da própria Administração. Rocha, Vanin e Figueiredo (2021, p. 379) acrescentam que a regra do artigo 21 reflete “uma inapelável característica de todos os fenômenos interpretativos, notadamente da hermenêutica jurídica, qual seja a evidente preocupação com os efeitos práticos das tomadas de decisão, sobretudo aquelas relativas ao controle da Administração Pública”.

Nessa perspectiva, a decisão que declara a nulidade contratual e opta pela modulação temporal de seus efeitos não pode prescindir de motivação substancial, devendo expor com clareza a necessidade e a adequação da medida. Trata-se de uma exigência que vai além da mera justificativa formal, impondo ao administrador um exercício de análise pragmática, na qual devem ser apresentadas as alternativas consideradas, bem como a razão pela qual se escolheu determinada data para a produção dos efeitos da nulidade.

O terceiro requisito que legitima a modulação é a limitação temporal, prevista no §2º do artigo 148 da Lei nº 14.133/21. Esse dispositivo estabelece que o adiamento da produção de efeitos da nulidade não pode ultrapassar seis meses, prorrogável uma única vez. A fixação desse limite não se traduz em prazo taxativo, mas em parâmetro máximo, de modo que a decisão poderá estipular prazo menor, desde que suficiente para assegurar nova contratação. O prazo, portanto, deve ser funcional, vinculado ao tempo estritamente necessário para a realização de procedimento licitatório e a celebração de novo ajuste.

Nessa linha, Rocha, Vanin e Figueiredo (2021, p. 381) assinalam que se mostra juridicamente viável que a decisão de invalidação fixe termo inicial futuro, permitindo que atos reconhecidamente inválidos ainda produzam efeitos por tempo determinado, até que se viabilize a substituição. Os autores acrescentam que também é possível que essas decisões contenham cláusulas de autocontenção, restringindo de maneira consciente a extensão de seus próprios efeitos. Esse raciocínio evidencia a aproximação entre o direito administrativo e práticas já consolidadas no controle de constitucionalidade, em que a modulação é técnica destinada a equilibrar legalidade, estabilidade e interesse social.

O quarto requisito corresponde ao dever de apuração de responsabilidades, extraído do §1º do artigo 148 da Lei nº 14.133/21, segundo o qual a nulidade deverá ser resolvida mediante indenização por perdas e danos, “sem prejuízo da apuração de responsabilidade e aplicação das penalidades cabíveis” (Brasil, 2021). Essa determinação busca impedir que a modulação dos efeitos se torne instrumento de leniência ou justificativa para a manutenção indiscriminada de contratos nulos. Pires e Parziale (2022, p. 788) ressaltam que, a depender do caso concreto, a Administração deverá instaurar o processo adequado para apuração de responsabilidades, seja contratual, cível, criminal ou administrativa.

A exigência de responsabilização vincula a modulação ao princípio da moralidade administrativa, garantindo que a manutenção temporária do contrato irregular não resulte em impunidade. Se, por exemplo, a nulidade decorreu de ato ilícito praticado por

servidor público, deverá ser instaurado processo administrativo disciplinar para aplicação da sanção prevista no estatuto funcional. Se resultar de conduta do particular, a ele deverá ser imposta a reparação devida. Em todos os casos, a modulação não exonera o responsável, mas preserva a continuidade da atividade administrativa até que seja possível restabelecer a legalidade por meio de nova contratação.

Nesse sentido, ao tratar dos parâmetros constitucionais que devem reger a aplicação de tais penalidades, Oliveira assevera que adota-se o entendimento de que a sanção administrativa de impedimento de licitar e contratar somente se legitima, no plano constitucional, quando aplicada de forma juridicamente vinculada, proporcional, adequadamente motivada e funcionalmente orientada à proteção concreta do interesse público (Oliveira, 2026).

Constata-se, assim, que a modulação temporal da nulidade contratual somente se legitima quando preenchidos cumulativamente os quatro requisitos fundamentais: (i) a necessidade de continuidade da atividade administrativa; (ii) a motivação substancial da decisão; (iii) a limitação temporal da medida; e (iv) a apuração das responsabilidades. Esses critérios formam o núcleo de validade do novo instituto, assegurando que a técnica da modulação sirva não como mecanismo de flexibilização arbitrária da legalidade, mas como instrumento de equilíbrio entre a preservação do interesse público e a observância da ordem jurídica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do estudo foi possível traçar um panorama dos precedentes históricos da Teoria das Nulidades no Direito Administrativo brasileiro, examinando as concepções doutrinárias clássicas e as principais construções normativas que sustentaram o modelo tradicional, fortemente marcado pela lógica monista. Constatou-se que, durante décadas, prevaleceu a ideia de que a ilegalidade do ato administrativo acarretaria, de forma automática, a sua nulidade absoluta, com efeitos retroativos, o que se refletiu no regime instituído pela Lei nº 8.666/93. Esse modelo, eminentemente formalista e legalista, não abria espaço para ponderações pragmáticas

nem para a preservação dos efeitos de atos ou contratos que, ainda que irregulares, pudessem servir à concretização do interesse público.

A evolução normativa, entretanto, mostrou-se decisiva para a superação desse paradigma. A promulgação da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, representou um marco ao introduzir noções de segurança jurídica, eficiência e consequencialismo jurídico no campo do Direito Público. A partir dela, decisões administrativas, de controle ou judiciais passaram a exigir fundamentação substancial, com indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas da invalidação de atos, afastando justificativas abstratas e impondo a ponderação das consequências práticas das escolhas públicas. Esse novo momento desloca a Administração de uma concepção meramente formal da legalidade para uma legalidade funcional, orientada à concretização dos fins constitucionais e à proteção do interesse público.

Na mesma direção, a Lei nº 14.133/21 consolidou e aprofundou esse redirecionamento ao disciplinar a invalidação das licitações e contratos administrativos sob uma ótica pragmática. Ao contrário do regime da Lei nº 8.666/93, em que a nulidade era consequência automática da desconformidade legal, a nova lei concebeu a invalidação como medida de caráter excepcional, a ser adotada apenas quando não for possível o saneamento da irregularidade ou quando o vício comprometer de forma irreversível o interesse público. Além disso, introduziu expressamente a possibilidade de modulação temporal dos efeitos da nulidade contratual, permitindo que a execução seja mantida por prazo determinado, de até seis meses prorrogável uma única vez, com vistas a assegurar a continuidade da atividade administrativa e a evitar prejuízos sistêmicos.

O estudo revelou que esse instituto não constitui mera faculdade discricionária, mas encontra limites e condições na própria legislação e na doutrina especializada. Foram identificados quatro requisitos objetivos que legitimam a modulação temporal: (i) a necessidade de continuidade da atividade administrativa, sobretudo quando a interrupção do contrato comprometer serviços essenciais; (ii) a motivação adequada da decisão, que, nos termos dos artigos 20 e 21 da LINDB, deve indicar de modo

expresso as consequências jurídicas, administrativas e sociais da medida, permitindo o controle e a revisão de sua racionalidade; (iii) a limitação temporal, que deve respeitar o prazo máximo previsto em lei, sem perder de vista a razoabilidade e a proporcionalidade na fixação do período efetivamente necessário para nova contratação; e (iv) a apuração de responsabilidades, em conformidade com o §1º do artigo 148, de modo a garantir que a modulação não sirva como escudo para a impunidade, mas que seja acompanhada da devida responsabilização civil, administrativa e, quando cabível, penal dos agentes envolvidos.

Constata-se, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro caminhou para a construção de um modelo mais equilibrado, que não abandona o princípio da legalidade, mas o conjuga com valores igualmente constitucionais, como a segurança jurídica, a eficiência e a proteção do interesse público. A modulação temporal dos efeitos da nulidade contratual emerge como técnica de harmonização entre a preservação da ordem jurídica e a necessidade de continuidade das funções administrativas, permitindo que o Estado atue de forma pragmática sem abrir mão da responsabilização pelos ilícitos.

Em conclusão, o instituto da modulação temporal, previsto na Lei nº 14.133/21 e sustentado pela LINDB, representa um avanço significativo na teoria das nulidades administrativas, pois materializa a transição de um direito administrativo pautado pela rigidez formal para um modelo funcional e consequencialista. Esse movimento não apenas confere maior racionalidade e justiça às decisões de invalidação, mas também fortalece a confiança social na Administração Pública, ao assegurar que o dever de anular atos ilegais não se converta em fonte de ineficiência ou de descontinuidade de serviços essenciais. O desafio que se impõe, daqui em diante, é assegurar a aplicação criteriosa desses requisitos, de modo que a modulação se consolide como instrumento de equilíbrio e de proteção do interesse público, e não como pretexto para relativizar a legalidade.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Revista dos. Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

ARNONI, Ramon Leandro Freitas. Modulação de efeitos e processos administrativos em matéria tributária. *Revista ESASP – Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP*, v. 1, n. 46, p. 110-116, 2024. Disponível em: https://revista.esaoabsp.com/index.php/esa/pt_BR/article/view/146. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal, **Projeto de Lei do Senado nº 349**, de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1630433024558&disposition=inline>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 17 de jun. de 2024.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 15 de jun. de 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em 15 de jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 22 de jun. de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 950.489 – DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 03 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701080846. Acesso em: 27 maio 2026.

CARVALHO, Matheus; ROCHA, Paulo Germano. Uma crítica ao regime de nulidades contratuais da Lei nº 14.133/2021. In: MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (Org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos**: Lei nº 14133/2021 - debates, perspectivas e desafios. Brasília: Edições Câmara, 2023.

DARDE, Monica Francine de Oliveira. **A nulidade dos contratos administrativos no âmbito da Lei nº 14.133/2021**. Orientador: Rafael Da Cás Maffini. 2025. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/299962>. Acesso em: 27 maio 2026.

GOMES, Camila Paula de Barros. Nulidade contratual na nova Lei de Licitações. **Revista Juris UniToledo**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 162-183, 2023. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/271>. Acesso em: 27 maio 2026.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21**. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

MARÇAL FILHO, Justen. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649822/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAFFINI, Rafael Da Cás. Art. 21 da LINDB e o novo regime consequencial das invalidades. In: RAMOS, Rafael. **Comentários à nova LINDB: Lei nº 13.655/2018**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. Revogação e anulação de ato administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 75, p. 31–35, 1964. DOI: 10.12660/rda.v75.1964.25736. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25736>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONCADA, Luiz Cabral de. **A nulidade do acto administrativo**. Jurismat, Portimão, n.2, 2013.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NEVES, Eliabes. Da perda da vigência contratual pela administração e a prorrogação excepcional de contrato: uma análise à luz da teoria do consequencialismo. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 23, n. 11, p. 1-17, 2025. ISSN 1696-8352. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10593450>. Acesso em: 27 maio 2026.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647484. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647484/>. Acesso em: 15 jun. 2024.

OLIVEIRA, Paulo Roberto. **Sanção administrativa de impedimento de licitar e contratar na Lei nº 14.133/2021**. 2026. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2026. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/46735>. Acesso em: 27 maio 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556274416. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274416/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

RAMOS, André de C.; GRAMSTRUP, Erik F. **Comentários a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro** - 2ª Edição 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. pag.1. ISBN 9786555597820. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597820/>. Acesso em: 24 jun. 2024.

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio S.; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. E-book. ISBN 9786556273785. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273785/>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação e Reexame Necessário nº 1010962-23.2021.8.26.0554**. Relator: Desembargador Oswaldo Luiz Palu. São Paulo, julgamento em 13 de abril de 2022, publicação em 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=15683644&cdForo=0&casChecked=true>. Acesso em: 27 maio 2026.

SUNDFELD, Carlos Ari. Art. 20 da LINDB. In: RAMOS, Rafael (Org.). **Comentários à nova LINDB: Lei nº 13.655/2018**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. **A Teoria das Invalidades na Nova Lei de Contratações Públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos**. Ronny Charles, 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/07/ARTIGO-A-TEORIA-DAS-INVALIDADES-NA-NOVA-LEI-DE-CONTRATAC%CC%A7O%CC%83ES-PU%CC%81BLICAS-E-O-EQUILI%CC%81BRIO-DOS-INTERESSES-ENVOLVIDOS-1.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024

SOBRE A AUTORIA

1 -Ewerton Diego Justiniano Santos

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe

<https://orcid.org/0009-0007-5129-0465> • justiniano.adv@hotmail.com

Contribuição: Escrita – primeira redação

2 – Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Pós Doutorada em Direito do Trabalho pela Universidade Federal da Bahia

<https://orcid.org/0000-0002-3950-8376> • profaflaviapessoa@gmail.com

Contribuição: Escrita – primeira redação

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

Santos, E. D. J.; Pessoa, F. M. G. Entre a legalidade e o interesse público: a modulação temporal da nulidade contratual administrativa . **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 21, e94148, p. 1-27, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/198136994148> Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Direitos autorais 2026 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM
Editores responsáveis: Dr. Rafael Santos de Oliveira



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.