

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito/ Curso de Especialização em Direito Administrativo**

Guilherme Temponi Dias Godinho

**A NULIDADE DOS CONTRATOS NA LEI N. 14.133/2021:  
aportes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a uma teoria  
das nulidades em construção**

**Belo Horizonte**  
**2021**

GUILHERME TEMPONI DIAS GODINHO

**A NULIDADE DOS CONTRATOS NA LEI N. 14.133/2021:  
aportes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a uma teoria  
das nulidades em construção**

Trabalho Final apresentado pelo aluno Guilherme Temponi Dias Godinho, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva, como requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Direito Administrativo da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

**Belo Horizonte**

**2021**

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

G585n Godinho, Guilherme Temponi Dias

A nulidade dos contratos na lei n. 14.133/2021 [manuscrito]:  
aportes da nova lei de licitações e contratos administrativos  
a uma teoria de nulidades em construção / Guilherme Temponi  
Dias Godinho.-- 2021.

32 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 30-32.

1. Direito administrativo 2. Administração pública  
3. Contrato público 4. Nulidade (Direito) I. Silva,  
Cristiana Maria Fortini Pinto e II. Universidade Federal  
de Minas Gerais - Faculdade de Direito III. Título.

CDU: 351.712.2(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DO ALUNO GUILHERME TEMPONI DIAS  
GODINHO

Realizou-se, no dia 10 de setembro de 2021, às 11:00 horas, na modalidade virtual, em função do ensino remoto emergencial, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia intitulada A NULIDADE DOS CONTRATOS NA LEI N. 14.133/2021: aportes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a uma teoria das nulidades em construção, apresentada por GUILHERME TEMPONI DIAS GODINHO, número de registro 2020663311, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof.ª Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva - Orientadora (UFMG), Prof.ª Daniela Mello Coelho Haikal (UFMG) e Prof.ª Renata Vaz Marques Costa.

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva**, Professora do Magistério Superior, em 14/09/2021, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renata Vaz Marques Costa Rainho**, Usuário Externo, em 15/09/2021, às 06:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Mello Coelho Haikal**, Professora do Magistério Superior, em 15/09/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0957950 e o código CRC 18AFB2CB.

## RESUMO

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) trata da nulidade dos contratos em capítulo específico e traz previsões que afastam a noção apriorística de que, diante de vício de ilegalidade considerado insanável, a Administração Pública deve declarar a nulidade do ato, desconstituindo seus efeitos desde a origem. O advento da Lei, assim, não somente impõe a tarefa de compreender o conteúdo das novas normas e das soluções propostas na realidade das contratações públicas, como também demanda o seu enquadramento em uma teoria das nulidades mais ampla, em sintonia com o Direito Administrativo contemporâneo. Elegendo tal compreensão como objetivo geral, o presente trabalho inicia-se com a abordagem de conceitos pertinentes à validade dos negócios jurídicos, no Direito Privado, e à teoria das nulidades do Direito Administrativo. Em seguida, analisam-se as disposições do direito positivo sobre nulidade dos contratos administrativos, confrontando as previsões normativas da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 14.133/2021. Com isso, busca-se compreender alguns aspectos básicos do regime jurídico das invalidades na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como a existência, ou não, de espécies distintas de nulidade, que possam ser classificadas em absoluta e relativa, e as alternativas disponíveis para, quando for o caso, superar o vício. Ao final, confirmou-se a hipótese de que a Lei n. 14.133/2021, ao tratar da nulidade dos contratos, modifica substancialmente o tratamento legal encontrado na Lei n. 8.666/1993, ainda que a aplicação desta última já estivesse condicionada por parâmetros legislativos gerais, como os trazidos na Lei n. 9.784/1999 e na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Assim, verificou-se que as normas introduzidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos não apenas influenciam a construção da teoria das nulidades, mas também interagem com discussões atuais relacionadas ao consequencialismo e à segurança jurídica.

**Palavras-chave:** Nulidade dos contratos administrativos; nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; teoria das nulidades; Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

## ABSTRACT

The new Brazilian Law on Public Procurement (Law nº 14.133/2021) deals with the nullity of contracts in a specific chapter and introduces provisions that dispel the aprioristic notion that, facing an illegality that cannot be ruled out, the Public Administration must declare the nullity of the act, removing its effects *ab initio*. The new statute, therefore, not only imposes the task of understanding the content of the upcoming rules and the proposed solutions in the context of public procurement, but also demands their framing in a broader theory of nullities, in line with contemporary Administrative Law. The article explores this subject, beginning with the analysis of concepts relevant to the validity of legal transactions, in Private Law, and to the theory of nullities in Administrative Law. Then, the provisions on the nullity of administrative contracts are analyzed, comparing the normative provisions of Law nº 8.666/1993 and Law nº 14.133/2021. With this, the article tries to comprehend basic aspects of the legal regime of invalidity in the new Law on Public Procurement, such as the existence or not of different types of nullity, which would be classified as absolute and relative, and the available alternatives to overcome the legal defect, when necessary. In the end, it is confirmed the hypothesis that Law nº 14.133/2021, while dealing with the nullity of contracts, substantially modifies the legal treatment found in Law nº 8.666/1993, although the enforcement of the latter was already conditioned by general legislative parameters, such as those brought by Law nº 9.784/1999 and by Law nº 13.655/2018. Thus, it was found that the rules introduced by the new Law on Public Procurement not only influence the development of a theory of nullities, but also interact with current debates related to consequentialism and legal certainty.

**Keywords:** Nullity of administrative contracts; new Law on Public Procurement; theory of nullities; Law on Introduction to the Rules of Brazilian Law.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2 NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE INVALIDADE</b>	9
2.1 Compreensão do plano da validade no Direito Privado	9
2.2 A teoria das nulidades do Direito Administrativo	11
<b>3 A NULIDADE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI N. 14.133/2021</b>	15
3.1 A concepção legal de nulidade	15
3.2 Hipóteses de nulidade e a discussão sobre a viabilidade de sua superação	19
3.3 Parâmetros para a aferição da nulidade no caso concreto	22
<b>4 O CONSEQUENCIALISMO NA LINDB E NA LEI N. 14.133/2021</b>	26
<b>5 CONCLUSÕES</b>	29
<b>REFERÊNCIAS</b>	31

## 1 INTRODUÇÃO

Entre as novidades trazidas pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem-se a destinação de capítulo específico para tratar da nulidade dos contratos, composto pelos artigos 147 a 150. O novo regramento é bastante mais extenso e detalhado do que o encontrado na Lei n. 8.666/1993, que dedicava ao tema apenas o art. 59:<sup>1</sup>

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.

Embora reproduza, em essência, as mesmas regras no *caput* do art. 148 e no *caput* do art. 149, a Lei n. 14.133/2021<sup>2</sup> apresenta outras disposições que afastam a noção apriorística de que, diante de vício de ilegalidade considerado insanável, a Administração Pública deve declarar a nulidade do ato, desconstituindo seus efeitos desde a origem.

A mudança citada pode ser constatada tanto na determinação do procedimento que deve anteceder a declaração de nulidade, quanto nos efeitos de seu eventual reconhecimento.

A propósito, o art. 148 exige análise prévia do interesse público envolvido, na forma estipulada no art. 147, no sentido de “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 a avaliação, ao menos, dos onze aspectos previstos em suas alíneas. Tais aspectos abrangem desde “impactos econômicos e financeiros” e “riscos sociais, ambientais e à segurança da população” relacionados ao objeto do contrato, até o custo de oportunidade do capital durante o

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei n. 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 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em agosto de 2021.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em agosto de 2021.

período de paralisação e os gastos para a realização de nova licitação ou a celebração de novo contrato.

Por outro lado, mesmo que declarada a nulidade, é concebida a possibilidade de projetá-la para momento futuro (art. 148, § 2º) ou de resolvê-la não pelo retorno à situação fática anterior, mas pela continuidade do contrato com o saneamento da irregularidade mediante “indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis” (art. 147, parágrafo único, e art. 148, § 1º).

O advento da Lei n. 14.133/2021, assim, não somente impõe a tarefa de compreender o conteúdo das novas normas e das soluções propostas na realidade das contratações públicas, como também demanda o seu enquadramento em uma teoria das nulidades mais ampla, em sintonia com o Direito Administrativo atual.

Elegendo tal compreensão como objetivo geral, o presente trabalho inicia-se com a abordagem de conceitos pertinentes à validade dos negócios jurídicos, no Direito Privado, e à teoria das nulidades do Direito Administrativo. Em seguida, analisam-se as disposições do direito positivo sobre nulidade dos contratos administrativos, confrontando as previsões normativas da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 14.133/2021. Com isso, busca-se compreender alguns aspectos básicos do regime jurídico das invalidades na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como a existência, ou não, de espécies distintas de nulidade, que possam ser classificadas em absoluta e relativa, e as alternativas disponíveis para, quando for o caso, superar o vício.

A hipótese formulada é de que a Lei n. 14.133/2021, ao tratar da nulidade dos contratos, modifica substancialmente o tratamento legal encontrado na Lei n. 8.666/1993, levando em consideração alguns parâmetros legislativos mais amplos, como os trazidos na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Nesse sentido, a compreensão das normas introduzidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos depende de – mas também contribui com – a formulação de uma teoria das nulidades consentânea com o Direito Administrativo atual.

Adotou-se como marco teórico a afirmação de que a atuação administrativa está submetida à lei e ao Direito, em decorrência do denominado princípio da juridicidade, releitura do princípio da legalidade que orienta a observância, pela

Administração Pública, do ordenamento jurídico como um todo.<sup>3</sup> Assim, ao analisar a validade de contratos, admitiu-se que o administrador está vinculado às normas jurídicas vigentes, consideradas de forma sistêmica.

O estudo seguiu a vertente jurídico-dogmática e envolveu pesquisa do tipo jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo, na medida em que, partindo das disposições do ordenamento jurídico positivo referentes à nulidade dos contratos, verificou os distintos aspectos, teóricos e práticos, de fenômeno complexo, em que se manifestam interesses juridicamente tutelados do Estado, dos contratados pelo Poder Público e da coletividade.

Quanto à natureza dos dados, são dados primários da pesquisa a legislação brasileira, bem como as jurisprudências de órgãos do Poder Judiciário e dos tribunais de contas sobre o assunto; e são dados secundários da pesquisa as doutrinas referentes ao Direito Administrativo, além das específicas que abordam licitações, contratos administrativos e teoria das nulidades, e as legislações comentadas.

## **2 NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE INVALIDADE**

### **2.1 Compreensão do plano da validade no Direito Privado**

A menção à nulidade de determinado ato jurídico – seja ele um ato da vida civil, disciplinado pelo Direito Privado, seja um contrato administrativo, objeto deste estudo – reporta-se a um defeito no plano ou dimensão da validade. O ato existe, mas sua contrariedade ao ordenamento jurídico, via de regra, impede a regular produção de efeitos.

Isso ocorre porque, conforme teoria desenvolvida na obra de Hans Kelsen e introduzida no Brasil por Pontes de Miranda, os planos de existência, validade e eficácia são autônomos e distintos, merecendo, cada um, tratamento próprio: primeiramente, o fato jurídico tem existência, a partir de uma estruturação básica e elementar no plano ontológico; em seguida, ganha validade, desde que atenda aos elementos exigidos pela ordem jurídica vigente; e, por fim, sendo existente e válido, o

---

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 103-105.

fato jurídico, naturalmente, produzirá efeitos jurídicos.<sup>4</sup>

O plano da validade concerne à perfeição do ato sob a ótica dos requisitos exigidos pela lei e, se restar ausente algum dos elementos da validade, o ato será inválido.<sup>5</sup> No art. 104 do Código Civil, aplicável às relações privadas, estão previstos os requisitos gerais de validade do negócio jurídico: agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e forma prescrita ou não defesa em lei.<sup>6</sup>

A invalidade é gênero de que são espécies a nulidade e a anulabilidade, também denominadas, respectivamente, nulidade absoluta e nulidade relativa. O Código Civil estabelece, de forma clara, a distinção entre as hipóteses de nulidade (art. 166) e anulabilidade (art. 171), bem como entre suas consequências peculiares, como a impossibilidade de convalidação do negócio jurídico nulo (art. 169) e a viabilidade de o juiz reconhecer a nulidade de ofício ou mediante alegação de qualquer interessado ou do Ministério Público (art. 168), ao passo que a anulabilidade depende de provocação da parte interessada (art. 177).

Entre os teóricos do Direito Civil, é comum encontrar a associação entre a natureza do interesse violado (público ou privado) e a ocorrência de hipótese de nulidade ou anulabilidade.

Carlos Roberto Gonçalves afirma que, nos casos de nulidade absoluta, “existe um interesse social, além do individual, para que se prive o ato ou negócio jurídico dos seus efeitos específicos, visto que há ofensa a preceito de ordem pública e, assim, afeta a todos”, enquanto a anulabilidade atinge negócios que se acham inquinados de vício capaz de lhes determinar a invalidade, mas que pode ser afastado ou sanado.<sup>7</sup>

Rosenvald e Farias mencionam que, estando o regime jurídico das anulabilidades fundamentado no interesse privado, o vício jurídico existente é de menor gravidade, o que justifica o tratamento diverso.<sup>8</sup>

José dos Santos Carvalho Filho, analisando as nulidades no âmbito do Direito

---

<sup>4</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: parte geral e LINDB. 15 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2017, p. 596.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 596.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm). Acesso em agosto de 2021.

<sup>7</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**: Parte Geral. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. [livro eletrônico]

<sup>8</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *op. cit.*, p. 635.

Privado, pondera que o sistema dicotômico, composto da nulidade e da anulabilidade, decorre, na verdade, da diferença quanto ao repúdio que conduz à classificação de atos nulos e atos anuláveis. Afirma, na sequência, que “a maior ou menor gravidade do vício resulta de exclusiva consideração do legislador, que emite, de fato, um juízo de valor”, exemplificando que a lei reputou mais grave um ato jurídico que não observa a forma fixada em lei (nulo por força do art. 166, IV, do Código Civil) do que aquele praticado com vício de consentimento (anulável, conforme o art. 171, II, Código Civil).<sup>9</sup>

A propósito, Celso Antônio Bandeira de Melo ressalta que, no Direito, não há graus de invalidade: “a ordem normativa pode repelir com intensidade variável atos praticados em desobediência às disposições jurídicas, estabelecendo, destarte, uma gradação no repúdio a eles” e esta diferença quanto à intensidade da repulsa perante atos inválidos é precisamente o que determina a distinção entre atos nulos e atos anuláveis, além de outras categorias, como os atos irregulares e os inexistentes.<sup>10</sup>

## 2.2 A teoria das nulidades do Direito Administrativo

No Direito Administrativo, é igualmente possível compreender um ato ou contrato administrativo a partir da decomposição dos planos da existência, da validade e da eficácia. O conceito amplo de invalidade permanece tendo a mesma essência de contrariedade ao ordenamento jurídico, embora, aqui, seja necessário considerar uma concepção distinta de legalidade<sup>11</sup>, além de não se poder utilizar o interesse privado para identificar casos de anulabilidade.

Dessa forma, entende-se a invalidação como a forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade, sendo certo que o ato precisa observar seus requisitos de validade para que possa produzir normalmente os

---

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 315-316.

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 473.

<sup>11</sup> Reporta-se, neste ponto, à tradicional distinção entre o princípio da legalidade administrativa, pelo qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, e a autonomia da vontade, que permite aos particulares fazer tudo o que a lei não proíbe, como explicado, por exemplo, em: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020 [Edição do Kindle], p. 92.

seus efeitos.<sup>12</sup> Há, ainda, a possibilidade de que o ato administrativo padeça de defeitos que não afetem sua validade, como são os casos de meras irregularidades irrelevantes ou supríveis, além da própria inexistência jurídica, em que a desconformidade com qualquer modelo jurídico não permite sequer falar em ato jurídico defeituoso.<sup>13</sup>

Porém, quanto à aplicabilidade da dicotomia entre nulidade e anulabilidade verificada no Direito Privado, há controvérsia na doutrina, que se divide entre a teoria monista, segundo a qual os atos administrativos ilegais são sempre nulos, sendo inaplicável a noção de nulidade relativa ou anulabilidade ao Direito Administrativo; e a teoria dualista, que admite que os atos administrativos ilegais podem ser nulos ou anuláveis quando os vícios forem, respectivamente, insanáveis ou sanáveis.<sup>14</sup>

Expoente da teoria monista, Hely Lopes Meirelles defendia que “a nulidade (absoluta) e a anulabilidade (relativa) assentam, respectivamente, na ocorrência do interesse privado e do interesse público na manutenção ou eliminação do ato irregular”. Como o interesse exclusivo de particulares só ocorre no Direito Privado, o autor entendia que a admissão do arbítrio dos interessados para a manutenção ou invalidação do ato ofenderia a exigência de legitimidade da atuação pública.<sup>15</sup>

Pode-se dizer que o art. 59 da Lei n. 8.666/1993 reflete, para os contratos administrativos, essa compreensão que equipara o ato administrativo nulo ao ato inexistente e que não admite a concepção, no Direito Público, de anulabilidade ou nulidade relativa. A ideia também está presente na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; (...)”.<sup>16</sup>

No que concerne à teoria dualista, Binenbojm registra que, embora o tema da segurança jurídica no campo do Direito Administrativo só recentemente tenha tido tratamento específico e mais aprofundado no Brasil, Miguel Seabra Fagundes, ainda

---

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 318.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 434-435.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.*, p. 559.

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Revogação e anulação de ato administrativo. **Revista Direito de Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 75, p. 31-35, 1964. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25736>. Acesso em agosto de 2021, p. 35.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em agosto de 2021.

em 1941, cuidou da validação de efeitos pretéritos de atos administrativos ilegais, bem como de sua convalidação, tomando por assemelhação as noções do Direito Civil e preconizando uma ponderação entre conservação e anulação do ato, conforme apontasse o melhor interesse público.<sup>17</sup>

Com efeito, apesar de a questão não ser tratada de forma uniforme pela legislação, também há acenos do legislador à teoria dualista, a exemplo do art. 1º da Lei de Ação Popular, de 1965, que cogita da “anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos”.<sup>18</sup> Por sua vez, a Lei n. 9.784/1999 veio a enfatizar a importância do processo administrativo para que se chegue a uma decisão de anulação de ato administrativo, necessariamente motivada (art. 50, VIII), bem como previu expressamente o cabimento da convalidação no caso de defeitos sanáveis, desde que isso não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros (art. 55).<sup>19</sup>

Jacinto Arruda Câmara explica que, a partir dos anos 1980, identificam-se textos preocupados com as situações em que, mesmo constatado vício de ilegalidade do ato administrativo, este deveria ser preservado em nome da proteção da segurança jurídica e da boa-fé do particular, tendo a produção de Altamiro do Couto e Silva grande influência nessa mudança de perspectiva.<sup>20</sup>

Mais recentemente, a Lei n. 13.655/2018 inseriu disposições sobre Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB)<sup>21</sup>, exigindo que a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa ocorra em decisão motivada, que considere as possíveis alternativas e que indique, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, além de condições para que “a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos

---

<sup>17</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 195.

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em agosto de 2021.

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em agosto de 2021.

<sup>20</sup> CÂMARA, Jacinto Arruda. Art. 24 da LINDB: Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **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. 113-134, nov. 2018, p. 125.

<sup>21</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

interesses gerais” (art. 20 e 21).

Ademais, tem-se no art. 24 da LINDB a vedação de que a mudança posterior de orientação geral conduza à declaração de invalidade de situações plenamente constituídas, amplificando a orientação que já constava do art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/1999. Para Câmara, o art. 24 da LINDB cristaliza um verdadeiro vetor para a aferição da validade de atos administrativos em geral, orientando que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito vigente até pode mudar, mas a eventual nova leitura não pode ser usada como referência para anular decisões administrativas já consolidadas.<sup>22</sup>

A teoria dualista, por conseguinte, concebe a possibilidade de os atos administrativos serem nulos ou anuláveis, de acordo com a maior ou menor gravidade do vício, admitida, neste último caso, a convalidação de atos defeituosos.<sup>23</sup> Rafael Oliveira defende, ainda, que o princípio da legalidade não é o único parâmetro para verificação da juridicidade do ato administrativo, devendo-se buscar sua adequação ao ordenamento jurídico em sua integralidade, o que justifica a superação de determinados vícios de legalidade, tidos como sanáveis, para prevalência de outros valores constitucionais.<sup>24</sup>

Entretanto, diferentemente do que ocorre no Direito Civil, não há uma definição legal do que, para o Direito Administrativo, enseja nulidade ou anulabilidade, nem de quando é cabível a convalidação. Marçal Justen Filho, por exemplo, não relaciona diretamente a possibilidade de convalidação à nulidade relativa, quando afirma que esta envolve o defeito afeta interesses disponíveis de sujeitos específicos, o que subordina sua pronúncia “à provocação do interessado, admitindo-se que o ato gere efeitos até a pronúncia do vício ou até a insurgência do particular interessado”.<sup>25</sup>

A explicação para tanto é sintetizada pelo próprio autor:<sup>26</sup>

A teoria das nulidades do direito administrativo ainda se encontra em construção e reflete três ordens de dificuldades.  
A primeira é a ausência de um Código de Direito Administrativo, que consagre de modo amplo e segundo uma abrangência de natureza sistêmica a solução

<sup>22</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. *op cit.*, p. 116.

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 316.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *op. cit.*, p. 559-560.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 434-435.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 432.

legislativa para a questão das nulidades. Algumas leis contêm regras sobre a matéria (Lei de Licitações, Lei de Processo Administrativo Federal). Mas não há uma sistematização ampla dos casos de nulidade e das soluções aplicáveis.

A segunda é que o direito administrativo disciplina matérias heterogêneas, dificultando uma regulação uniforme e unitária também quanto às nulidades. Em terceiro lugar, grande parte da teoria das nulidades no direito administrativo foi desenvolvida sob a influência não democrática, em que a atuação estatal refletia a vontade suprema do governante.

Por tais razões, as disposições legais sobre a nulidade dos contratos administrativos, tanto as encontradas na Lei n. 8.666/1993 quanto as introduzidas pela Lei n. 14.133/2021, não se encaixam em teoria pronta e acabada, o que justifica o aprofundamento de seu estudo, notadamente diante da grande repercussão prática do tema, considerada a centralidade das contratações públicas na realidade brasileira e a gravidade da nulidade enquanto sanção decorrente de vícios constatados nas licitações ou nos contratos.

### **3 A NULIDADE DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI N. 14.133/2021**

#### **3.1 A concepção legal de nulidade**

A partir da compreensão de que a nulidade, no Direito Administrativo, não encontra uma sistematização uniforme como há no Código Civil, a primeira análise que se propõe é do critério interno estabelecido na Lei de Licitações e Contratos e sua interação com as demais normas de Direito Público. Espera-se, assim, avaliar se a lei admite a existência de espécies distintas de nulidade, que possam ser classificadas em absoluta e relativa, bem como eventuais caminhos para a superação do vício.

Na Lei n. 8.666/1993,<sup>27</sup> encontra-se a previsão de que a autoridade competente deve anular a licitação por ilegalidade (art. 49, *caput*) e que a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato (§2º). Por sua vez, o já mencionado art. 59 cogita, a princípio, da existência de apenas dois tipos de contratos: os válidos, que produzem seus efeitos regularmente, e os nulos, que não possuem aptidão para gerar efeitos, devendo os já produzidos ser desconstituídos e os futuros, impedidos. A Lei

---

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei n. 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 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em agosto de 2021.

anterior aproxima-se, portanto, da noção de nulidade absoluta do Direito Privado e, à primeira vista, reflete a concepção da teoria monista do Direito Administrativo.

Nada obstante, antes mesmo do advento da Lei n. 14.133/2021, a doutrina e jurisprudência já apontavam caminhos interpretativos que contornavam a limitação do texto da Lei n. 8.666/1993, com respaldo, inclusive, na evolução do tratamento legal da matéria, observada em Leis como as de n. 9.784/1999 e 13.655/2018. Especificamente quanto ao art. 59, Marçal Justen Filho propõe que o dispositivo não se aplicaria às irregularidades nem à anulabilidade: quando o defeito envolver mera irregularidade ou apenas o interesse privado, a pronúncia do vício se delimitaria ao necessário para restabelecer o interesse lesado.<sup>28</sup>

A Lei n. 14.133/2021 não deixa de ter pontos de conexão com a Lei n. 8.666/1993, visto que reproduz alguns dispositivos desta, com ajustes de redação ou realocação no capítulo específico que é dedicado ao tema, entre os artigos 147 e 150. E, embora ali se encontrem previsões muito semelhantes ao *caput* e ao parágrafo único do art. 59 da Lei anterior, as inovações trazidas, indubitavelmente, superam a visão dicotômica que somente concebia a existência de atos válidos, que geram efeitos, e atos inválidos, que não possuem aptidão para tanto.<sup>29</sup>

Registra-se, desde já, que a mencionada superação não se dá pela definição objetiva e precisa de duas espécies de invalidade. Inclusive, a Lei faz uso de expressões como “declaração de nulidade” e “anulação” sem necessariamente a intenção de referir, no primeiro caso, à nulidade absoluta e, no segundo, à anulabilidade – como se observa, por exemplo, na comparação entre o *caput* e o parágrafo único do art. 147.

A evolução da Lei n. 14.133/2021 é verificável desde a disciplina da fase da licitação. Substitui-se a ideia de que a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato pela orientação trazida pelo art. 71: a anulação terá lugar “sempre que presente ilegalidade insanável” (inciso III) e, ao pronunciar a nulidade, a autoridade deve indicar expressamente os atos com vícios insanáveis, “tornando sem efeito todos

---

<sup>28</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 8.666/93. 18 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1235.

<sup>29</sup> TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; SOUZA, Pablo Ademir de. **A teoria das nulidades na nova lei de licitações**: Um anteparo contra as paralisações de obras públicas? Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/343140/a-teoria-das-nulidades-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em agosto de 2021.

os subsequentes que deles dependam” (§1º).<sup>30</sup>

No art. 148, reaparece a ideia do art. 59 da Lei anterior, de que a declaração de nulidade opera retroativamente, “impedindo os efeitos jurídicos que o contrato deveria produzir ordinariamente e desconstituindo os já produzidos”.

Contudo, frisa-se a necessidade de análise prévia do interesse público envolvido, na forma do artigo anterior – do qual se tratará adiante –, e oferecem-se diversas alternativas à pronúncia de nulidade: se não for possível o retorno à situação fática anterior (art. 148, § 1º) ou se o interesse público assim recomendar (art. 147, parágrafo único), pode haver continuidade do contrato e saneamento da irregularidade por meio de “indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis”. Ademais, é autorizado projetar os efeitos da nulidade para momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, pelo prazo de até seis meses, prorrogável uma vez (art. 148, § 2º).

Por fim, o art. 149 ressalva o direito do contratado de ser indenizado pelo que houver executado até a data em que a nulidade for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e determina à Administração que promova a responsabilização de quem ocasionou a nulidade. Aqui, a única diferença para o parágrafo único do art. 59 da Lei n. 8.666/1993 é a referência à declaração de eficácia de nulidade, no que parece ser uma alusão à hipótese do art. 148, § 2º.

Verifica-se que os arts. 147, 148 e 149 da Lei n. 14.133/2021 cogitam de diferentes alternativas a serem adotadas diante de irregularidades na realidade das contratações públicas, desde a declaração de nulidade até a continuidade do contrato. Neste ponto, há uma interseção do tema das invalidades com o das responsabilidades contratual, civil, administrativa e criminal dos envolvidos, pois os dispositivos referidos frisam a necessidade de, quando for o caso, ser apurada indenização por perdas e danos e promovida a penalização dos responsáveis.

Trata-se, naturalmente, de questão relevante e complexa, que afeta interesses diversos da administração contratante, do particular contratado e dos agentes públicos e privados envolvidos na contratação. Para o propósito deste trabalho, o que se

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em agosto de 2021.

constata é superação, pelo texto legal, da noção de que a declaração de nulidade obstará, *a priori*, a incidência de quaisquer desses efeitos.

A título de exemplo, com fundamento no parágrafo único do art. 59 da Lei n. 8.666/1993 (equivalente ao art. 150 da nova Lei), o Superior Tribunal de Justiça possui precedentes afirmando que, diante de contrato administrativo declarado nulo, é inconcebível, com base na vedação ao enriquecimento sem causa, que a Administração incorpore ao seu patrimônio prestação recebida do particular sem observar a contrapartida, qual seja, o pagamento correspondente ao benefício.<sup>31</sup> A definição se há, ou não, responsabilidade estatal por indenizar o particular dependerá não propriamente da nulidade, mas da apuração de responsabilidades no caso concreto, que pode se basear em fatores diversos, como a distribuição dos riscos do contrato; especificidades do objeto e de sua execução; a irregularidade constatada; e a conduta das partes.

Com efeito, os arts. 147 a 150, embora contidos no capítulo intitulado “nulidade dos contratos”, tratam de responsabilidades que não necessariamente decorrem de invalidade ou da alternativa para sua superação, podendo resultar também de irregularidade que acarrete a paralisação da execução contratual. A aproximação entre os temas parece ter sido possível porque a nova Lei não mais concebe a nulidade como hipótese de imediata cessação de eficácia e de obrigatoriedade de desfazimento dos efeitos pretéritos.

A esse respeito, Teixeira Júnior e Nóbrega afirmam que o disciplinamento das condições para o desaparecimento do ato ilegal criador de direitos não pode mais ser estruturado apenas em torno do princípio da legalidade, em sua acepção tradicional. Propõem, assim, que seja considerada a legalidade em seu aspecto funcional, isto é, uma legalidade que seja permeável a regimes jurídicos elásticos, compatíveis com a complexidade dos problemas práticos e com a necessidade de equilibrar os interesses envolvidos nas contratações públicas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 753.039/PR**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2007, DJ 03/09/2007, p. 122. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021. No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.306.350/SP**, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 04/10/2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021.

<sup>32</sup> TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. **A Teoria das Invalidades na nova lei de Contratações Públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos**. Revista Brasileira de

A legalidade funcional defendida pelos autores aproxima-se do já trabalhado conceito de juridicidade e, a partir do texto da Lei n. 14.133/2021, ganha força a percepção de que vícios de legalidade estrita podem ser superados a partir da prevalência de outros interesses normativamente consagrados.

### **3.2 Hipóteses de nulidade e a discussão sobre a viabilidade de sua superação**

A Lei n. 14.133/2021, em alguns dispositivos, prevê hipóteses específicas de nulidade. Ainda que a comparação com a Lei n. 8.666/1993 evidencie que muitas das previsões não são novidade, é relevante verificar como deve se dar sua interpretação à luz da ampla possibilidade de superação do vício indicada, em especial, pelos arts. 147 e 148 da nova Lei. Afinal, se a distinção entre nulidade e anulabilidade não está expressa de modo objetivo no texto legal, é apenas a aplicação dessas hipóteses que permitirá dizer quais defeitos podem, ou não, ser superados.

O art. 76, §6º, da nova Lei, assim como o art. 17, §4º, da Lei n. 8.666/1993, prevê que a doação com encargo “será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado”.

O art. 95, §2º, da Lei n. 14.133/2021 continua estabelecendo que é “nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração”, mas modifica os casos excepcionais em que isso será possível, adicionando às pequenas compras mencionadas no art. 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, os serviços de pronto pagamento e fixando o limite de valor de R\$ 10.000,00, em substituição à referência da regra anterior, a percentual do limite da modalidade convite.

Uma nova hipótese em que a nulidade é expressamente prevista está no art. 94, §1º, da Lei n. 14.133/2021. Como regra, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é “condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos”, devendo ser efetuada no prazo de 20 ou 10 dias úteis a contar da data de assinatura, conforme se trate de licitação ou contratação direta. Na hipótese de contratos celebrados em caso de urgência, todavia, admite-se a eficácia

a partir da assinatura e exige-se que a publicação ocorra nos prazos estipulados, sob pena de nulidade.

Dito de outro modo, as exigências afetas à publicidade no âmbito do PNCP repercutem no plano da eficácia do contrato, mas, no caso em que a regra é excepcionada devido à urgência, a consequência da inobservância dos prazos é mais grave e atinge o plano da validade.

Tem-se ainda o art. 150 da Lei n. 14.133/2021 que, tornando mais abrangente a redação do art. 14 da Lei n. 8.666/1993, comina a pena de nulidade, com responsabilização de quem a tiver causado, às contratações que não sejam precedidas de caracterização adequada de seu objeto ou não indiquem os créditos orçamentários pertinentes. Vê-se que o novo dispositivo deixa de tratar apenas de “compras”, passando a se referir a qualquer contratação, e, até por isso, explicita que a “indicação dos créditos orçamentários” diz respeito ao “pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação”.

Uma hipótese mais geral de invalidade contratual pode ser extraída do art. 71, que alude aos vícios insanáveis na licitação, estabelecendo que seu reconhecimento tornará sem efeito todos os atos subsequentes que dependam do ato nulo – no que se inclui, potencialmente, o contrato. Isso é corroborado, também, pela redação do *caput* do art. 147.

De antemão, o legislador não explicita quando o vício da licitação levará à nulidade do contrato, nem se, dentre todas as hipóteses citadas, alguma nulidade é absoluta, insanável. Poder-se-ia indagar, a esse respeito, se existiria alguma distinção entre as hipóteses dispersas ao longo da Lei e a previsão do art. 150, que é a única cominação de nulidade no capítulo específico sobre o tema. Seria este vício (ausência de caracterização adequada de seu objeto e ou da indicação dos créditos orçamentários) considerado mais grave e, portanto, insuscetível de saneamento? De outro lado, se, conforme o art. 95, §2º, o contrato verbal é “nulo e de nenhum efeito”, ao caso não poderia ser aplicado sequer o art. 148, §2º?

Para responder às questões, alguns parâmetros podem ser encontrados na doutrina e na jurisprudência estabelecida a partir da interpretação dos dispositivos correspondentes na Lei n. 8.666/1993.

Marçal Justen Filho já defendia, em termos gerais, que o reconhecimento da

existência de vício na contratação não impõe, como solução necessária inafastável, a desconstituição do vínculo, com efeitos retroativos, sendo admissível a preservação do contrato, assim como a modulação dos efeitos da pronúncia do vício. Sobre a modulação de efeitos, argumenta que, por muito tempo, prevaleceu o entendimento de que a declaração de inconstitucionalidade produzia efeitos retroativos necessários, porquanto reputado inexistente o ato inconstitucional, mas, com o advento da Lei 9.868/1999, passou a ser permitida a modulação dos efeitos da pronúncia de inconstitucionalidade.<sup>33</sup>

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que, apesar da previsão do art. 60, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, se Poder Público contratou de forma verbal indevidamente e recebeu a mercadoria, o pagamento ainda assim é devido, em virtude da vedação ao enriquecimento ilícito e da boa-fé objetiva, além do fato de que “mesmo eventual declaração de nulidade do contrato firmado não seria capaz de excluir a indenização devida, a teor do que dispõe o art. 59 da Lei n. 8.666/93”.<sup>34</sup>

A seu turno, no Acórdão 1.972/2012, o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou representação a respeito de um contrato entre a Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp e uma sociedade de propósito específico, em que se constatou a alteração irregular da área da instalação portuária a ser explorada. Entendeu-se pela manutenção do contrato devido à comprovação de que “as repercussões econômico-financeiras decorrentes da declaração de nulidade do contrato” poderiam resultar em vultosos prejuízos à contratante, “sem contar o risco de ofensa a direitos de terceiros interessados na normalidade das operações portuárias”. Então, determinou-se à Codesp que:<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 8.666/93. 18 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1234.

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.111.083/GO**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/11/2013, DJe 06/12/2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021.

<sup>35</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.972/2012**, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, Processo n. 012.194/2002-1, data da sessão: 01/08/2012. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/>. Acesso em agosto de 2021.

9.6.2. não prorogue a vigência do contrato PRES/028/1998, tendo em vista a grave ilegalidade que recai sobre essa avença, consubstanciada na substituição da área originalmente prevista sem observância ao devido procedimento licitatório, em afronta aos princípios da isonomia entre os licitantes, da ampla competitividade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório e aos arts. 1º, § 2º, e 4º, inciso I, da Lei 8.630/1993, 2º e 3º da Lei 8.666/1993 e 14 da Lei 8.987/1995;

Embora, no caso, o TCU tenha afirmado expressamente que não estava a reconhecer a nulidade, talvez, sob o enquadramento da Lei n. 14.133/2021, a solução adotada se aproximasse mais da declaração de nulidade com modulação de efeitos, a teor do disposto no art. 148, §2º. Isso porque, de fato, a Corte de Contas afirmou que “grave ilegalidade” recaía sobre a avença e reputou necessária a realização de nova licitação oportunamente.

A partir das razões de decidir do TCU, seria possível afirmar que, mesmo uma caracterização irregular do objeto contratual, em afronta ao art. 150 da Lei n. 14.133/2021, não excluiria a análise e as alternativas oferecidas pelas normas dos arts. 147 e 148 da mesma Lei. Todavia, extrai-se do julgado também uma gama de interesses juridicamente tutelados que, quando violados, serão sempre contraditórios com a manutenção do contrato: os princípios da isonomia entre os licitantes, da ampla competitividade, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

E tais princípios, além de contemplados no art. 5º da Lei n. 14.133/2021, são essenciais para a igualdade de condições entre concorrentes no certame, direito com estatura constitucional (art. 37, XXI, da Constituição de 1988<sup>36</sup>). Por conseguinte, sob a perspectiva de um regime de nulidades mais flexível, é indispensável que essas normas integrem, ao lado das razões de natureza econômico-financeiras, a avaliação sobre o interesse público em se manter ou desfazer determinado contrato.

### **3.3 Parâmetros para a aferição da nulidade no caso concreto**

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 5º, consagra diversos princípios, sendo de se destacar, na comparação com o art. 3º da Lei n.

---

<sup>36</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

8.666/1993, a determinação específica de observância às disposições da LINDB e a consagração do princípio do interesse público.

Para Eduardo de Carvalho Rêgo, trata-se do interesse coletivo, na consecução do bem comum, que deve ser analisado em contraposição ao interesse privado. O autor afirma, assim que é “natural e imperativo que, nas licitações, prevaleça o interesse público em detrimento do interesse privado”, exemplificando que, com base no princípio citado, a Administração Pública pode, a depender das circunstâncias e da demonstração do interesse público em jogo, revogar uma licitação cujo resultado não tenha sido satisfatório ou empreender contratação emergencial dispensando a realização do certame.<sup>37</sup>

E, de fato, o interesse público também ocupa posição central no que concerne à declaração de invalidade, desde a origem da noção de nulidade absoluta no Direito Privado até o texto expresso dos arts. 147 e 148 da Lei n. 14.133/2021, passando pela jurisprudência do TCU firmada ainda com base na Lei n. 8.666/1993.

Tratando-se de irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, há grande enfoque da nova Lei no que deve preceder a declaração de nulidade ou a suspensão da execução, notadamente na análise do interesse público envolvido. Seu art. 147 estabelece:<sup>38</sup>

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 decorrentes 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

<sup>37</sup> RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios jurídicos previstos no projeto da nova lei de licitações. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020, p. 21.

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em agosto de 2021.

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.

Em resumo, a pronúncia de nulidade, assim como a suspensão da execução contratual, só pode ocorrer se o vício não for sanável e se houver interesse público consubstanciado a partir da avaliação dos onze aspectos listados nos incisos do *caput*. Para Teixeira Júnior e Nóbrega, os aspectos materializam, justamente, a moderna ideia de legalidade funcional, que permite maior flexibilidade no balanceamento do interesse das partes.<sup>39</sup>

A expressão “entre outros” sugere, ainda, que a lista seria meramente exemplificativa, abrindo espaço para que a autoridade considere outras circunstâncias para justificar o interesse público na solução adotada. A propósito, já se demonstrou que, a depender da irregularidade constatada, a garantia de igualdade de condições entre os licitantes tenderá a concorrer contra a manutenção do contrato.

Nesse contexto, mostra-se duplamente relevante a previsão trazida no art. 22 da LINDB, no sentido de que a decisão sobre validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deve considerar as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.<sup>40</sup> Por um lado, os incisos do art. 147 da Lei n. 14.133/2021 trazem maior concretude para as circunstâncias que podem, validamente, condicionar a decisão da autoridade competente sobre, por exemplo, a continuidade da execução de um contrato; por outro, a dificuldade em se aferir com exatidão todos os aspectos listados é um fator a ser considerado quando, eventualmente, a decisão do gestor for submetida ao controle dos Tribunais de Contas ou do Poder Judiciário.

Ademais, o dispositivo analisado possui forte relação com o planejamento, que,

<sup>39</sup> TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. *op. cit.*, p. 131.

<sup>40</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

segundo Fortini e Amorim, é um dos eixos estruturantes da Lei n. 14.133/2021, elevado, inclusive, à condição de princípio, consoante previsto em seu art. 5º.<sup>41</sup> Afinal, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato são medidas que, por si sós, já fogem ao planejamento do contratante e demandam reorientação de seus esforços para dar conta das respectivas consequências. Se, havendo interesse público devidamente justificado nas hipóteses do art. 147, mostrar-se viável a continuidade da relação contratual, decerto haverá uma otimização na utilização dos recursos mobilizados na seara das contratações públicas.

Tradicionalmente, mesmo na doutrina dualista, a declaração de nulidade do ato viciado é identificada como regra geral, sendo excepcional a possibilidade de ter o ato como anulável e admitir sua convalidação; isso decorreria tanto da indisponibilidade do interesse público quanto da necessidade de se preservar a esfera jurídica de terceiros.<sup>42</sup> A amplitude das alternativas à nulidade trazidas na Lei n. 14.133/2021 permite refletir se não houve inversão entre regra e exceção, passando a pronúncia de nulidade a ter lugar apenas quando não for possível a continuidade do contrato.

Por outro lado, cumpre mencionar que, ainda com base na Lei n. 8.666/1993, a jurisprudência do TCU já reconhecia que, embora, em regra, o ato eivado de ilegalidade deva ser excluído da ordem jurídica, a declaração de nulidade da licitação pode não conduzir ao desfazimento dos contratos celebrados e seus respectivos efeitos, a depender do exame aprofundado de cada caso concreto, em função da melhor forma de satisfazer o interesse público. Nesse sentido, transcreve-se pertinente trecho do Acórdão 2.789/2013:<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. **Um novo olhar para a futura lei de licitações e contratos administrativos**: a floresta além das árvores. Disponível em: [www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em agosto de 2021.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 316-317.

<sup>43</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.789/2013**, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, Processo n. 010.656/2013-8, data da sessão: 16/10/2013. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/>. Acesso em agosto de 2021.

- 3) diversamente do asseverado pela unidade técnica, entendo que a anulação do contrato e a realização de novo procedimento licitatório teria sim grandes chances de resultar em elevação dos preços já contratados, haja vista a composição dos custos do objeto da licitação. (...) Diante, portanto, do contexto econômico no qual estamos atualmente inserido, entendo plausível a preocupação externada pela CODEVASF no sentido de que a realização de uma nova licitação “implicaria em um incremento de, aproximadamente, 12% por cisterna e 7% por instalação, o que representa um acréscimo na casa de 10% sobre toda a 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.

Nessa perspectiva, a maior contribuição da Lei n. 14.133/2021 talvez seja dar contornos significativamente objetivos ao interesse público: “a nulidade será a medida adotada se, num exame de proporcionalidade entre a gravidade do vício encontrado e as consequências sociais, jurídicas e econômicas dessa decisão, o vício possuir maior relevância”; caso as consequências da declaração de nulidade sejam mais gravosas que o vício encontrado, então o administrador deve manter o contrato.<sup>44</sup>

#### 4 O CONSEQUENCIALISMO NA LINDB E NA LEI N. 14.133/2021

É bastante evidente a afinidade das inovações da Lei n. 14.133/2021 no tema da nulidade dos contratos com a Lei n. 13.655/2018, que inseriu disposições sobre Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).<sup>45</sup> Nas palavras de Teixeira Júnior e Souza, a nova Lei de Licitações e Contratos “não apenas supera a visão dicotômica da teoria das nulidades presentes na lei 8.666/93, como também verticaliza a análise imposta pela LINDB”.<sup>46</sup> Para além dos pontos já trabalhados, cabe destacar a relação entre o art. 147 da Lei n. 14.133/2021 e o consequentialismo introduzido pela reforma da LINDB.

<sup>44</sup> CURIATI, André Peron Pereira. **O regime de nulidades contratuais presente na nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-regime-de-nulidades-contratuais-presente-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em agosto de 2021.

<sup>45</sup> BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

<sup>46</sup> TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; SOUZA, Pablo Ademir de. *Op. cit.*

O consequencialismo seria a característica de certa postura, interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências de ato, teoria ou conceito, ao passo que o consequencialismo jurídico é a “postura interpretativa que considera, como elemento significativo da interpretação do Direito, as consequências de determinada opção interpretativa”.<sup>47</sup> E, de fato, os incisos do art. 147 estabelecem diversas “consequências” a serem ponderadas pelo gestor antes de tomar sua decisão que, para fins de simplificação, podem ser resumidas em consequências “jurídicas, sociais e econômicas”.<sup>48</sup>

A reforma da LINDB resulta do Projeto de Lei n. 349, de 2015, em cuja justificativa o Senador Antonio Anastasia explica que a proposição partiu de anteprojeto dos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, baseado na constatação de que, com o avanço da legislação administrativa que regula processos e controle dos mais diversos órgãos de Estado, também aumentou a incerteza e a imprevisibilidade, o que pode colocar em risco os próprios ganhos de estabilidade institucional desde a consolidação da democracia.<sup>49</sup>

O art. 20 da LINDB prevê que a decisão baseada em valores jurídicos abstratos deve considerar as consequências práticas da decisão, expondo, em sua motivação, “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”.

Tal dispositivo visa a enfrentar a insegurança jurídica que, muitas vezes, resulta de decisões fundadas em princípios e valores de dimensão abstrata, reduzindo o subjetivismo e a superficialidade ao impor a obrigatoriedade do “efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade”.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB: Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **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. 43-61, nov. 2018, p. 45-47.

<sup>48</sup> CURIATI, André Peron Pereira, *op. cit.*

<sup>49</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 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: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em agosto de 2021, p. 4.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e

Na sequência, o art. 21 da LINDB determina que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, discriminando, se for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

Conforme Mendonça, a LINDB marca a chegada do consequentialismo ao Direito Público brasileiro. O autor frisa, porém, que consequência não é palpite, mas sim derivação lógico-jurídica ou cogitação empiricamente sustentada; consequências são estados de fato e de Direito.<sup>51</sup>

(i) admissíveis pela Constituição de 1988 e exequíveis; (ii) certos e prováveis, mas não apenas plausíveis; (iii) imediatos e imediatamente futuros, mas não remotos no tempo; e para os quais se possa indicar (iv) alguma base, lógica ou empírica, de evidenciação. Consequências jurídicas estão associadas à interpretação ou à aplicação do Direito; consequências administrativas referem-se à atuação pública.

Nesse sentido, na aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos, há que se atentar para as mesmas cautelas recomendadas diante da reforma da LINDB. Se é perceptível o viés consequentialista nos aspectos listados no art. 147 da Lei n. 14.133/2021 para que o gestor pondere ao decidir sobre a suspensão da execução ou declaração de nulidade, resta claro que a aferição de tais “consequências” deve seguir os critérios de que se tratou anteriormente.

A esse respeito, Gabardo e Souza alertam também que os argumentos consequentialistas, mesmo que lastreados em estudos técnicos realizados com o maior rigor metodológico possível (ou seja, dotados de cientificidade), não passarão de mera probabilidade quanto à ocorrência, ou não, dos fenômenos indicados. Assim, além do óbice temporal e financeiro para que se configure um cenário ideal, no qual todas das decisões fundadas em argumentos consequentialistas estejam lastreadas em estudos e pareceres científicos, a fundamentação consequentialista, por si só, ainda estará limitada aos juízos de probabilidade – “e a probabilística é um labirinto

---

proporcionalidade nas decisões públicas. **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. 13-41, nov. 2018, p. 15.

<sup>51</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Op cit.*, p. 51-58.

no qual o sujeito está completamente vulnerável à tentação subjetivista”.<sup>52</sup>

Portanto, a despeito da maior segurança que o art. 147 da Lei n. 14.133/2021 possa proporcionar para a autoridade que decidir sobre a validade de determinado contrato, é imprescindível que as circunstâncias consideradas tenham consistência fática e a solução esteja em conformidade com o Direito. De outro lado, conforme já se pontuou, o equilíbrio entre a maior segurança do administrador e sua adequada e oportuna revisão nas esferas controladora e judicial depende, em grande medida, do respeito à orientação do art. 22 da LINDB.

## 5 CONCLUSÕES

Conforme proposto, o trabalho ocupou-se de enquadrar a Lei n. 14.133/2021 numa teoria das nulidades do Direito Administrativo que ainda se encontra em construção, tendo em vista que, ao contrário do Direito Civil, não estão sistematizados em uma codificação as espécies e os efeitos da invalidade de atos e contratos administrativos, assim como os caminhos para eventual convalidação.

A propósito, foi possível observar que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos não caminha em direção a uma distinção estanque entre nulidade absoluta e relativa, mas permite, sob a perspectiva do princípio da juridicidade ou de uma legalidade funcional, que a decisão sobre a invalidação leve em conta os diferentes interesses juridicamente tutelados que, numa realidade complexa, concorrem entre si.

Constatou-se que a Lei n. 14.133/2021 dá grande importância à motivação da decisão pela pronúncia de nulidade ou suspensão da execução contratual, assim como oferece instrumentos para que o contratante adote a medida mais consentânea com o interesse público, podendo, inclusive, solucionar a irregularidade mediante indenização por perdas e danos ou projetar os efeitos da invalidação para momento futuro.

Verificou-se que a nova Lei consolida e detalha orientações que constam das disposições sobre Direito Público introduzidas na LINDB pela Lei n. 13.655/2018,

---

<sup>52</sup> GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020, p. 116-120.

assim como remete à discussão em torno do conceito de interesse público, seu conteúdo e os meios para identificá-lo no caso concreto. Nesse contexto, foi possível identificar a potencialidade de incremento da segurança jurídica para as partes envolvidas, sem prejuízo das cautelas recomendadas, por exemplo, na avaliação consequencialista e em sua eventual revisão nas esferas controladora e judicial.

Com isso, confirmou-se a hipótese de que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos evolui no tratamento do tema em comparação com a Lei n. 8.666/1993, na medida em que esta nem sequer cogitava da possibilidade de convalidação diante de vícios nas licitações ou nos contratos. Se é verdade que a limitação do texto da antiga lei não impedia a interpretação ponderada da doutrina e da jurisprudência, inclusive com base em outras normas legais, também é certo que a Lei n. 14.133/2021 cria parâmetros mais objetivos para que o administrador avalie a decretação de nulidade de contratos administrativos, em confronto com possíveis alternativas.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 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 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 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: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 753.039/PR**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2007, DJ 03/09/2007, p. 122. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.111.083/GO**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/11/2013, DJe 06/12/2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.306.350/SP**, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 04/10/2013. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473**. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.972/2012**, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, Processo n. 012.194/2002-1, data da sessão: 01/08/2012. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/>. Acesso em agosto de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.789/2013**, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, Processo n. 010.656/2013-8, data da sessão: 16/10/2013. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/>. Acesso em agosto de 2021.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Art. 24 da LINDB: Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **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. 113-134, nov. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

CURIATI, André Peron Pereira. **O regime de nulidades contratuais presente na nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-regime-de-nulidades-contratuais-presente-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>. Acesso em agosto de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB**. 15 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivum, 2017.

FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. **Um novo olhar para a futura lei de licitações e contratos administrativos: a floresta além das árvores**. Disponível em: [www.licitacaoecontrato.com.br](http://www.licitacaoecontrato.com.br). Acesso em agosto de 2021.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a

cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Parte Geral**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. [livro eletrônico]

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **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. 13-41, nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 8.666/93. 18 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Revogação e anulação de ato administrativo. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 75, p. 31-35, 1964. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25736>. Acesso em agosto de 2021.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB: Indicando consequências e regularizando atos e negócios. **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. 43-61, nov. 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9 ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios jurídicos previstos no projeto da nova lei de licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020, p. 17-29.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. **A Teoria das Invalidades na nova lei de Contratações Públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP, Belo Horizonte, ano 19, n. 72, p. 117-141, jan./mar. 2021. p. 131.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; SOUZA, Pablo Ademir de. **A teoria das nulidades na nova lei de licitações**: Um anteparo contra as paralisações de obras públicas? Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/343140/a-teoria-das-nulidades-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em agosto de 2021.