

ANULAR OU PRESERVAR? A NULIDADE DOS CONTRATOS DE LONGA DURAÇÃO À LUZ DO ART. 147 DA LEI Nº 14.133/2021

Data Outubro de 2026

Autores Edcarlos Alves Lima

ANULAR OU PRESERVAR? A NULIDADE DOS CONTRATOS DE LONGA DURAÇÃO À LUZ DO ART. 147 DA LEI Nº 14.133/2021

Em contratos de longa duração, a irregularidade insanável conduz necessariamente à invalidação do vínculo?

EDCARLOS ALVES LIMA

Doutorando em direito administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor e coordenador da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas Rio Branco. Palestrante e instrutor de cursos na área de licitações e contratos administrativos. Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica em Licitações da Procuradoria Geral do Município de Cotia/SP. Autor de livros e artigos jurídicos, com especial destaque ao título: Inovação e contratações públicas inteligentes, publicado pela Editora Fórum.

Imagine-se um Município de médio porte que celebra contrato de eficiência, com vigência de vinte e cinco anos, para modernizar o parque de iluminação pública. O contratado substitui as luminárias por tecnologia LED, realiza os investimentos iniciais e é remunerado com base na economia de energia gerada. No quarto ano de execução, quando o parque já está integralmente modernizado e os investimentos ainda em amortização, o Tribunal de Contas identifica que uma exigência de qualificação técnica do edital restringiu indevidamente a competitividade. O vício, por sua natureza, não admite saneamento.

A resposta clássica para o caso hipotético acima seria a anulação. Mas, no estágio de execução em que se encontra o ajuste, a sua invalidação significaria interromper a manutenção da iluminação pública, desmobilizar a estrutura existente, indenizar investimentos não amortizados, realizar nova licitação e, provavelmente, recorrer a contratação emergencial durante o período de transição.

É justamente aqui que surge a questão: a ilegalidade na origem é o bastante para determinar a invalidação quando ela própria pode produzir consequências mais gravosas ao interesse público?

A Lei nº 14.133/2021 parece oferecer resposta menos automática. O art. 147 estabelece que, constatada irregularidade insanável, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade somente será adotada se se revelar medida de interesse público, após a consideração de suas consequências econômicas, sociais, ambientais, operacionais e financeiras.

É válido obtemperar que não se trata de transformar contrato ilegal em contrato válido, uma vez que a ilegalidade permanecerá. O que se altera é a resposta jurídica a ser extraída dela, pois identificar o vício e definir a consequência institucional de sua existência são momentos distintos.

A lógica é coerente com os arts. 20 e 21 da LINDB, que exigem consideração das consequências práticas da decisão e, especificamente nas invalidações, a indicação de suas consequências jurídicas e administrativas. A legalidade, sob essa ótica, não autoriza que a Administração Pública ignore os efeitos concretos da própria decisão destinada a restaurá-la.

Essa questão ganha relevo nos contratos de longa duração, sobretudo considerando que o art. 110, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, admite prazo de até 35 anos para contratos de eficiência com investimento.

A longa duração não convalida o vício nem cria direito adquirido à permanência do ajuste, mas faz com que a decisão sobre sua invalidação encontre uma realidade material muito diferente daquela existente no momento da contratação.

Com o tempo, podem surgir infraestrutura instalada, investimentos ainda não amortizados, postos de trabalho, custos de desmobilização, dependência dos usuários e necessidade de continuidade do serviço. O tempo, assim, não altera a natureza da ilegalidade, mas modifica o universo de consequências que deve ser considerado antes de decidir como enfrentá-la.

É previsível que se faça a seguinte objeção: preservar um contrato viciado não equivaleria a premiar a ilegalidade? A resposta, a nosso juízo, é negativa. A preservação do vínculo ou de seus efeitos, em determinadas circunstâncias, não significa convalidar o vício que o macula, tampouco afastar a responsabilização pelas irregularidades praticadas. Significa, antes, reconhecer que a invalidação, embora juridicamente possível e eventualmente necessária, não constitui resposta automática para toda e qualquer ilegalidade.

O parágrafo único do art. 147 determina que, se a paralisação ou a anulação não atender ao 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 das penalidades cabíveis.

O dispositivo é relevante porque desloca a discussão. A continuidade deixa de ser uma tolerância excepcional fundada em argumentos genéricos e passa a ser uma solução

legalmente prevista, condicionada à demonstração de que a ruptura seria mais prejudicial ao interesse público.

Também por isso o art. 148 merece atenção especial. Embora a nulidade opere, em regra, retroativamente, a lei permite que sua eficácia seja diferida por até seis meses, prorrogáveis uma única vez, quando isso for necessário para viabilizar nova contratação e preservar a continuidade administrativa. Já o art. 149 disciplina a indenização pelo que tiver sido executado e a responsabilização de quem deu causa à ilegalidade.

A decisão, portanto, não pode se resumir a duas perguntas, a saber, se “há vício?” ou “se o vício é insanável?”. Deve enfrentar uma terceira, e talvez mais decisiva: “qual consequência produz menor dano ao interesse público, consideradas as circunstâncias concretas do caso?”

Daí a necessidade de uma instrução processual que examine, ao menos, a natureza e a insanabilidade do vício, o estágio físico e financeiro da execução, os investimentos ainda não amortizados pela contratada, os impactos sobre os usuários e a continuidade do serviço público, os custos de desmobilização, o tempo e o custo de uma nova contratação, os riscos de eventual solução emergencial, assim como as responsabilidades decorrentes da irregularidade.

Não se trata, portanto, de postergar a decisão sobre a ilegalidade, mas de reconhecer que, em situações complexas, a própria definição da resposta juridicamente adequada depende da produção e consideração ordenada dessas informações.^[1]

Quanto mais avançada a execução e mais longa a relação contratual, maior tende a ser o ônus argumentativo da decisão. Isso vale tanto para quem pretende invalidar quanto para quem pretende preservar. Não basta afirmar que o contrato é antigo ou que sua interrupção seria inconveniente. É preciso demonstrar, com dados e motivação, a razão pela qual determinada resposta atende melhor ao interesse público.

Retorne-se, então, ao caso da iluminação pública. Se a análise administrativa concluir que a anulação é necessária e que seus efeitos podem ser adequadamente administrados, a invalidação deverá ocorrer, podendo a eficácia ser diferida para permitir a transição e a nova contratação.

Se, ao contrário, ficar demonstrado que a ruptura imediata produzirá prejuízos superiores (pela interrupção do serviço, perda de investimentos, custos de desmobilização e contratação emergencial), a própria Lei nº 14.133/2021 oferece fundamento para a continuidade do ajuste, acompanhada da solução da irregularidade e da apuração das responsabilidades.

O contrato não terá se tornado válido, nem a ilegalidade terá desaparecido. O que se modifica é a resposta jurídica possível diante dela.

A pergunta contemporânea, portanto, já não pode ser apenas se o contrato é nulo, sendo preciso perquirir o que acontecerá depois da nulidade. Em contratos de longa duração, preservar o vínculo, quando rigorosamente demonstrado como solução de interesse público, não significa tolerar a ilegalidade, mas reconhecer que a própria decisão de invalidar também está submetida à legalidade, à motivação e à consideração responsável de suas consequências.

[1] A ideia se aproxima da noção de “proceduralização” desenvolvida por Georges Abboud, segundo a qual, diante de questões complexas cuja solução não se mostra adequadamente alcançável pelos métodos decisórios tradicionais, a abertura de uma dimensão procedimental permite incorporar à decisão informações, perspectivas e consequências relevantes para a construção da resposta juridicamente adequada. Sobre o tema, ver ABOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Como citar este texto:

LIMA, Edcarlos Alves. Anular ou preservar? A nulidade dos contratos de longa duração à luz do art. 147 da lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 13 out. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.