

Limites nas Alterações Consensuais dos Contratos Administrativos

Autor(a): Flávio Garcia Cabral

Publicado em: 01 de maio de 2026

Publicação: author_upload

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos#ep-782b93a1

Texto integral

Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • LIMITES NAS ALTERAÇÕES CONSENSUAIS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: SE AS PARTES CONCORDAM, PODE TUDO? Limits on consensual changes to administrative contracts: if the parties agree, is everything is possible? Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 37/2026 | p. 43 - 68 | Abr - Jun / 2026 DTR\2026\8056 Flávio Garcia Cabral Pós-Doutor pela PUC/PR. Especialista e Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor da UNIGRAN-Capital. Procurador da Fazenda Nacional. Coordenador-Geral de Contratação Pública da PGFN. flaviocabral_@hotmail.com ORCID: [https://orcid.org/0000-0002-8128-314X] Leandro Sarai Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Credenciado da Escola da AGU. Procurador do Banco Central. leandro.sarai@yahoo.com.br ORCID: [https://orcid.org/0000-0001-6742-1051] Área do Direito: Administrativo Resumo: O artigo analisa os limites jurídicos às alterações consensuais dos contratos administrativos à luz da Lei 14.133/2021, enfrentando a tese segundo a qual a inexistência de previsão expressa no artigo 125 autoriza alterações ilimitadas quando há concordância das partes. Adota-se o método hipotético-dedutivo para demonstrar a invalidade desse raciocínio. A partir do exame sistemático da legislação, do histórico normativo, do regime das contratações das estatais e dos princípios estruturantes das licitações, sustenta-se que os limites percentuais do artigo 125 também se aplicam às alterações consensuais que impliquem modificações quantitativas ou qualitativas do objeto contratual. Argumenta-se que a consensualidade não afasta a indisponibilidade do interesse público nem legitima a transfiguração do objeto licitado, sob pena de violação à isonomia, à competitividade e ao planejamento. Reconhece-se, contudo, a admissibilidade de supressões consensuais acima dos limites legais e a existência de mecanismos legais para preservação do interesse público em situações excepcionais. Conclui-se que o consenso não autoriza a superação irrestrita dos limites legais de alteração contratual. Palavras-chave: Contratos administrativos – Alterações contratuais – Consensualidade – Lei 14133/2021 – Limites percentuais. Abstract: This article examines the legal limits on consensual amendments to administrative contracts under Brazilian Law 14.133/2021, challenging the thesis that the absence of an explicit reference in article 125 allows unlimited changes when both parties agree. Using a hypothetical-deductive method, the study demonstrates the inconsistency of this argument. Through a systematic analysis of statutory provisions, legislative history, the legal regime governing state-owned enterprises, and core procurement principles, the article argues that the percentage

limits set forth in article 125 also apply to consensual amendments involving quantitative or qualitative changes to the contractual object. It contends that mutual agreement does not override the unavailability of the public interest nor justify the transformation of the originally bid object, which would undermine equality, competition, and procurement planning. The article nonetheless acknowledges the admissibility of consensual suppressions exceeding statutory limits and the existence of legal mechanisms to address exceptional situations in the public interest. It concludes that consensuality does not authorize unrestricted circumvention of statutory limits on contractual amendments. Keywords: Administrative contracts – Contract amendments – Consensuality – Law 14133/2021 – Statutory limits. Como citar este artigo | How to cite this article: CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, São Paulo: Ed. RT, n. 37, ano 10, p. 43-68, abr./jun. 2026. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.37.cabral]. Disponível em: [URL]. Acesso em: DD.MM.AAAA. Sumário: 1 Introdução - 2 A tese (problemática) - 3 Algumas premissas - 4 O cenário anterior - 5 A regra da Página 1 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • estabilização contratual - 6. Outra interpretação válida do artigo 125 - 7 Reductio ad absurdum: qual o limite dos que não veem limites? - 8 Limites ao consensualismo na Administração - 9 O balizamento da proporcionalidade pelo legislador - 10 Da hipótese de supressão consensual - 11 Consequências práticas da superação dos limites: nulidade...ou não? - 12 Conclusões - 13 Referências bibliográficas 1 Introdução O artigo 124 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê em seu inciso I os casos em que os contratos por ela regidos poderão ser alterados unilateralmente. Já no inciso II desse artigo, constam os casos em que esses contratos podem ser alterados consensualmente. Logo adiante, o artigo 125 prevê que as alterações unilaterais do inciso I do artigo 124 devem respeitar determinados limites percentuais. Então aparentemente haveria o seguinte silogismo: – o artigo 124 prevê alterações unilaterais no inciso I e alterações consensuais no inciso II; – o artigo 125 previu limites apenas para o inciso I do artigo 124, ou seja, apenas para as alterações unilaterais; – logo, não haveria limites percentuais para as alterações consensuais. O método utilizado para desenvolver a pesquisa será o hipotético-dedutivo. A hipótese a ser examinada será a de que esse raciocínio é inválido. Além de examinar essa hipótese, o artigo pretende demonstrar que existe um motivo para o artigo 125 somente ter referido a limites em relação ao artigo 124, inciso I, e que haveria limites para as alterações consensuais. O problema é relevante pois parte importante da doutrina adota a tese supramencionada¹. Por meio da pesquisa na legislação, na doutrina e na jurisprudência, a hipótese será testada para que se confirme ou se refute sua exatidão. O artigo está estruturado em dez seções, além desta introdução e das conclusões. Inicialmente, apresenta-se a tese problemática relativa à suposta inexistência de limites para alterações consensuais dos contratos administrativos, delimitando-se o objeto da pesquisa. Em seguida, são fixadas premissas conceituais indispensáveis à análise, com destaque para a distinção entre alterações unilaterais e consensuais, bem como entre modificações quantitativas e qualitativas, acompanhadas do exame do cenário normativo anterior, da Decisão 215/1999 do Plenário do TCU e da comparação com o regime jurídico das contratações das estatais. Na sequência, o artigo examina a regra da estabilização contratual e propõe interpretações sistemáticas do artigo 125 da Lei 14.133/2021, valendo-se do método da reductio ad absurdum para evidenciar os riscos da tese que afasta limites às alterações consensuais. Avançando, analisam-se o papel e os limites do consensualismo na Administração Pública, o balizamento legislativo da proporcionalidade e a hipótese específica das supressões consensuais. Por fim, discutem-se as

consequências práticas da superação dos limites legais, especialmente quanto à nulidade e aos mecanismos de preservação do interesse público, culminando-se com as conclusões que sintetizam os achados da pesquisa.

2 A tese (problemática) O artigo 124 da Lei 14.133, de 2021, prevê os casos de alteração contratual. O inciso I desse artigo trata das alterações unilaterais, que são autorizadas em apenas duas hipóteses. A primeira seria a ocorrência de modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos. A segunda seria a necessidade de alteração no quantitativo do objeto, com a consequente alteração no preço. Já o inciso II do artigo 124 prevê os casos em que os contratos regidos pela Lei 14.133, de 2021, podem ser alterados consensualmente. São quatro as hipóteses listadas pela Lei: 1) conveniência de substituição de garantia; 2) necessidade de modificação do regime de execução (em caso de obra ou serviço) ou do modo de fornecimento (em caso de compra), em razão de verificação técnica da

Página 2 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” inaplicabilidade dos termos originais do contrato; 3) necessidade de modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes; e 4) restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato. Esse elenco de casos de alteração contratual é seguido pelo artigo 125 em que a Lei estabelece limites percentuais especificamente para as alterações do artigo 124, inciso I, ou seja, nada prevê sobre o inciso II do artigo 124. Dessa forma, se apenas são estabelecidos limites de alteração para os casos do inciso I do artigo 124, ou seja, os casos de alteração unilateral, então se poderia pensar que para as alterações consensuais do inciso II não haveria limites aplicáveis. Para analisar essa tese, cabe inicialmente um breve exame do histórico legislativo desses dispositivos legais.

3 Algumas premissas O exame do assunto demanda que preliminarmente alguns conceitos sejam fixados. O primeiro deles é o de alteração unilateral. Esse conceito é previsto no artigo 124, inciso I, da Lei 14.133, de 2021. Alteração unilateral significa que a alteração é feita por iniciativa da Administração Pública e independentemente da concordância da parte contratada. Por outro lado, quando a alteração é realizada mediante a concordância de ambas as partes, ela é chamada de consensual. É o caso do artigo 124, inciso II, da Lei 14.133, de 2021. Outro par de conceitos importantes é formado pelos conceitos de alterações quantitativas e qualitativas. As alterações qualitativas são representadas pelas alterações indicadas na alínea a do inciso I do artigo 124 da Lei 14.133, de 2021, ou seja, quando há “modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica” aos objetivos da Administração. Já as quantitativas são descritas na alínea b desse mesmo inciso, isto é, “quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto”, nos limites permitidos pela Lei. A redação da alínea b poderia gerar a interpretação equivocada de que, se não houver necessidade de modificação do valor contratual, o contrato não poderá ser alterado. Obviamente que o legislador não se expressou bem. A alteração na vontade das partes quanto a acréscimos e decréscimos quantitativos no objeto sempre precisa ser formalizada por aditivo. Sem esse aditivo, as partes não terão instrumento formal para provar o que de fato precisa ser feito nem a sociedade e os órgãos competentes terão meio de exercer controle. Mais do que isso, a ausência de aditivo escrito representaria, em princípio, ofensa ao artigo 91 e ao artigo 95 da Lei, salvo naqueles casos em que a própria Lei permitir contrato verbal. Outro possível equívoco seria supor que as alterações qualitativas nunca acarretariam modificação dos custos do contrato. Alterações qualitativas, em princípio, podem sim levar a alterações nos custos. Caso isso ocorra e abale o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ele

precisará ser restabelecido. Basta ver que o artigo 130 da Lei 14.133, de 2021, abarca todas as alterações unilaterais, independentemente de serem quantitativas ou qualitativas. Apesar da distinção entre alterações qualitativas e quantitativas, o artigo 126 da Lei 14.133, de 2021, prevê que as alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do artigo 124 “não poderão transfigurar o objeto da contratação”, ou seja, nem alterações qualitativas nem alterações quantitativas podem modificar a natureza do objeto. Além disso, parece evidente que o fato de não haver alteração no preço ou no equilíbrio econômico-financeiro não é motivo para permitir transfiguração do objeto. O artigo 126 teve por objetivo deixar claro que em nenhuma hipótese o objeto pode ser alterado em sua essência, por motivos óbvios. Não tem sentido licitar abacate e comprar avião. Mas nem sempre é fácil saber onde Página 3 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” termina a essência de cada objeto. Se a mudança fosse de abacate para maçã, a confusão já poderia surgir. A Lei não esclarece o que é a figura do objeto. A flexibilidade possui dois lados. Ela dá margem para o gestor fazer ajustes no caso concreto para melhor atender às necessidades da Administração, mas pode levar a abusos e a inseguranças, porque alterações legítimas para alguns poderão ser consideradas irregulares para outros. A mesma situação ocorre no dilema entre segurança e justiça. Quanto mais abertas as normas, mais elas poderão ser aplicadas com justiça nos casos concretos, porém, haverá mais possibilidade de tratamentos díspares de casos idênticos, algo que é em si injusto. Nesses casos de controvérsia, a melhor solução é sempre presumir a boa-fé do gestor, bem como fazer prevalecer sua decisão, pois ele está mais próximo da realidade a ser gerida. É o império da discricionariedade técnica defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello². Independentemente dessa questão, mostra-se claro, também como premissa, que a transfiguração do objeto não é admissível, porque a contratação deve ser vinculada ao objeto licitado. Ora, se a Constituição determina que os objetos a serem contratados precisam ser licitados, a transfiguração do objeto representaria a contratação de um objeto não licitado, ferindo não apenas a Lei 14.133, de 2021, mas também a própria Constituição. Mesmo em relação a contratações diretas, não há plena liberdade de alteração contratual. É que, caso haja transfiguração do objeto, será necessário ajustar todo o processo de contratação desde o planejamento, para verificar se o novo objeto se enquadra nas hipóteses de contratação direta e para aferir se o preço é adequado, entre outros aspectos. Sendo assim, o fato de o artigo 126 fazer referência apenas às alterações unilaterais do artigo 124, inciso I, não tem por objetivo indicar que alterações consensuais poderiam transfigurar o objeto da contratação. Aparentemente é necessário deixar claro que tanto alterações quantitativas quanto qualitativas estão abrangidas pela proibição de transfiguração. Ora, se essa é a interpretação mais adequada do artigo 126, parece ser um forte indício de que também o mesmo raciocínio deve ser aplicado ao artigo 125, que igualmente estabelece limites percentuais apenas para as alterações previstas no artigo 124, inciso I, da Lei. É dizer, o objetivo do legislador no artigo 125 não seria estabelecer que apenas alterações unilaterais estariam sujeitas a limites percentuais. O objetivo parece ter sido deixar claro que tanto alterações quantitativas quanto alterações qualitativas precisariam respeitar os limites. Isso tem todo o sentido porque seria possível supor que meras alterações quantitativas não alterariam a figura do objeto. Como a hipótese examinada no presente artigo é a de que o silogismo colocado na introdução é inválido e de que as alterações consensuais também estão sujeitas a restrições, cabe ressaltar que já aqui no estabelecimento das premissas a hipótese dá sinais de confirmação. Mas esses sinais ainda não se mostram suficientes para uma refutação categórica da tese de que não haveria limites percentuais para alterações consensuais. 4 O cenário anterior No presente caso, a pesquisa da legislação que antecedeu a Lei 14.133, de 2021,

é bem importante, como se verá. Para o que interessa na presente pesquisa, o artigo 124, incisos I e II, da Lei 14.133, de 2021, reproduz a redação do artigo 65, incisos I e II, da Lei 8.666, de 1993, que por sua vez reproduz o artigo 55, incisos I e II, do Decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, ou seja, os três diplomas diferenciavam alterações unilaterais e consensuais e, dentro das alterações unilaterais, indicava as alterações quantitativas e qualitativas. O § 1º do artigo 55 Decreto-lei 2.300, de 1986, indicava limites percentuais para acréscimos e supressões unilaterais, não deixando claro se tais limites seriam aplicados para alterações qualitativas. Talvez o aspecto mais importante do Decreto-lei 2.300, de 1986, é que ele, diferentemente da legislação atual e da Lei 8.666, de 1993, permitia expressamente que fossem ultrapassados esses limites percentuais. Segundo o § 4º do artigo 55, “no caso de acréscimo de obras, serviços ou Página 4 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • compras, os aditamentos contratuais poderão ultrapassar os limites previstos no § 1º deste artigo, desde que não haja alteração do objeto do contrato”. A compreensão desse § 4º demanda algum esforço interpretativo. Quando ele dispõe que os limites somente podem ser ultrapassados quando não haja alteração do objeto, isso não quer dizer que dentro dos limites a alteração do objeto seria permitida, o que é absurdo, conforme já demonstrado nas premissas do tópico anterior. Assim, a alteração do objeto não é permitida em nenhum caso. O esforço interpretativo do § 4º do artigo 55 deve continuar para superar a aparente contradição com o § 1º. É que um dispositivo indica limites percentuais para alterações e o outro indica que os limites podem ser ultrapassados. Ora, um limite que pode ser ultrapassado não é limite. E a alegação de que essa permissão para afastar os limites somente seria possível se não alterado o objeto também já foi refutada anteriormente. A única interpretação que resta para salvar o sentido do § 4º é concluir que ele se refere a alterações consensuais. Se no Decreto-lei 2.300, de 1986, havia permissão expressa para desrespeito dos limites percentuais nos casos de alterações consensuais, a supressão dessa permissão na legislação que sucedeu esse Decreto-lei mostra-se como forte sinal de que essa permissão deixou de ser admitida. É o que ocorreu na Lei 8.666, de 1993, quando, na redação original do § 2º do artigo 65, estabeleceu de forma categórica que “nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior”. Se a norma anterior somente permitia ultrapassar os limites nas alterações consensuais, esse § 2º parece ter surgido justamente para afastar essa possibilidade. Posteriormente, a Lei 9.648, de 1998, pretendeu flexibilizar essa proibição. Ela alterou o § 2º do artigo 65 da Lei 8.666, de 1993, para deixar claro que supressões consensuais poderiam ultrapassar os limites percentuais, ou seja, acréscimos, ainda que consensuais, não poderiam ultrapassar esses limites. O projeto de lei que se tornou a Lei 9.648, de 1998, pretendia permitir que os limites relativos aos acréscimos também fossem ultrapassados em caso de fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, sempre até o limite de 50% do valor contratual. Segundo a mensagem de veto, essa possibilidade foi barrada, porque se considerou que ampliar o limite de 25% para 50% com base em conceitos jurídicos indeterminados poderia ensejar abusos na aplicação da norma³. Assim, ainda que a Lei 8.666, de 1993, isoladamente considerada, não indique se os limites percentuais para acréscimos são aplicáveis às alterações consensuais, o resgate histórico da evolução legislativa ajuda nesse aspecto ao indicar que, mesmo nas alterações consensuais, os limites precisam ser observados. A Lei 8.666, de 1993, contudo, não esclarecia se os limites se referiam a alterações quantitativas ou se as qualitativas também estariam abrangidas. A Lei 14.133, de 2021, soluciona parte do problema ao especificar que os limites abrangem alterações quantitativas e qualitativas unilaterais. De todo modo, quanto à aplicação desses limites às alterações consensuais, a pesquisa citada parece ter indicado

que ela seria necessária. A ausência de tratamento expresso sobre isso na Lei 14.133, de 2021, parece decorrer do fato de, nessa parte, ela ter se baseado na redação da Lei 8.666, de 1993. Ainda que se considere essa omissão e o fato de o artigo 125 da Lei 14.133, de 2021, não mencionar expressamente as alterações consensuais, apesar do que já foi exposto, existem ainda outros aspectos a ser considerados. Em relação à Lei 8.666, de 1993, uma importante orientação jurisprudencial que sempre serviu de parâmetro para solução de casos de alteração contratual foi a Decisão 215/1999 do Plenário do TCU. Mas essa solução caberia no cenário da nova Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412)?

4.1 A Decisão 215/1999 do Plenário do TCU

Ao tratar sobre o tema das alterações contratuais, é comum a invocação da paradigmática Decisão Página 5 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • do Plenário do TCU 215, de 19994. Para o que interessa às questões tratadas no presente artigo, essa decisão considerou possível, nas alterações consensuais, que fossem ultrapassados os limites percentuais do § 1º do artigo 65 da Lei 8.666, de 1993 (LGL\1993\78). Essa decisão tem um aspecto positivo. Quando a Lei 8.666, de 1993, estabelece limites percentuais dentro dos quais o contratado está obrigado a aceitar alterações unilaterais, ou seja, alterações impostas pela Administração, esses limites servem de proteção contra abuso estatal. Essa proteção garante tranquilidade para os interessados em contratar com a Administração, pois previamente a Lei já estabelece os limites máximos que eles deverão estar aptos a se sujeitar. Dito de outra forma, esses limites garantem certa previsibilidade, pois os interessados em contratar têm como aferir se terão condições de oferecer o objeto, inclusive a eventual demanda adicional de até 25% ou 50%, conforme o objeto. Por não haver essa preocupação na alteração consensual, o TCU considerou possível afastar os limites percentuais. É dizer, o principal critério para permitir ou não superar esses limites não parece ter sido o fato de as alterações serem qualitativas, embora o artigo 65, inciso I, alínea b, da Lei 8.666, de 1993, contribua para isso ao mencionar que as alterações quantitativas estão sujeitas aos limites dessa Lei. O fundamento principal para justificar a não aplicação parece ter sido o fato de as alterações serem consensuais. Por outro lado, e aqui vem o lado negativo da decisão do TCU, quando se afasta previsão legal, afasta-se todo o arcabouço sistemático ligado a essa previsão. Cria-se não apenas um ônus argumentativo para justificar o afastamento, mas também um ônus de esquematizar a aplicação da lei para os casos excepcionais em que a regra legal é afastada. Dito de outra forma, o aplicador acaba agindo como legislador. Em relação ao ônus argumentativo, o TCU invocou uma série de princípios. Quanto ao ônus de esquematização, elencou diversas condições. Apesar de tal Decisão ter servido de importante paradigma para casos difíceis na égide da Lei 8.666, de 1993, ela não pode servir de fundamento para solucionar a mesma questão no cenário da Lei 14.133, de 2021. Primeiro, porque a análise se referiu ao regime da legislação pretérita, não sendo possível a sua aplicação automática a um dilema envolvendo regras específicas da Lei 14.133, de 2021. Não custa lembrar a previsão do artigo 191, caput, da Lei 14.133, de 2021, que expressamente veda a aplicação combinada da legislação pretérita e da novel Lei de Licitações. Além disso, a análise do TCU tinha um quadro diferenciado. Havia uma celeuma sobre se os limites do artigo 65, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, se referiam às alterações somente quantitativas ou também às qualitativas, uma vez que o legislador da época não havia precisado disso de maneira clara. Esse problema foi solucionado na Lei 14.133, de 2021, que expressamente estende os limites para as alterações quantitativas e qualitativas (artigo 124, inciso I, alíneas a e b). A parte final da Decisão do TCU traz a hipótese excepcionalíssima de se ultrapassar os limites para alterações consensuais qualitativas, diante de determinadas condições. Aqui, sem a pretensão de revisar a decisão do Tribunal, observa-se que o

TCU criou condicionantes que não estão previstas em lei, bem como autorizou o descumprimento de limites legais que pareciam bastante clarividentes (em especial quando se observava que a escolha do legislador no artigo 65, § 2º, da Lei 8.666, de 1993, era somente não atribuir limite nas supressões consensuais). É dizer, a decisão parece ter extrapolado os limites legais, ainda que com o propósito de facilitar a atuação administrativa e buscando prestigiar o interesse público. Trazendo igualmente um olhar crítico sobre essa decisão, Joel de Menezes Niebuhr aponta que ela peca por impossibilitar alterações legítimas⁵. Além disso, ela gera insegurança quanto a sua aplicação, pois indica que a solução nela proposta somente se aplica a situações excepcionalíssimas, porém, a realidade apresenta de forma bastante comum situações em que as necessidades da Administração estão na zona limítrofe. E o gestor nunca teria como saber previamente se sua atuação atendeu ou não às condições colocadas.

Página 6 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters”

4.2 Comparativo com o regime das contratações das estatais

O regime de contratações das empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias é tratado pela Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. O regime especial decorre do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição. Por um lado, as estatais devem se sujeitar ao regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme inciso II do § 1º do artigo 173 da Constituição; outro, as contratações de obras, serviços, compras e alienações devem observar os princípios da administração pública, conforme inciso III do § 1º desse mesmo artigo 173. Para conciliar essas determinações, as atividades finalísticas das estatais não necessitam observar as normas específicas que exigem licitação, segundo dispõe o § 3º do artigo 28 da Lei 13.303, de 2016, ou seja, a execução de atividades relacionadas com o objeto social da entidade e a oportunidades de negócio⁶. Nesse âmbito, a legislação coloca as entidades sob regime jurídico essencialmente privatista (derrogado parcialmente por normas de direito público)⁷. Logo, a legislação das estatais deveria trazer, sem sombra de dúvidas, um regime mais flexível do que o regramento das licitações/contratações “convencionais”, justamente em razão da natureza das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Ainda assim, quando se observa a referida legislação, as normas que tratam das alterações contratuais chamam a atenção. O artigo 72 somente permite alterações contratuais por acordo de vontades, ou seja, não cabe alteração unilateral. Já o artigo 81 apresenta os limites percentuais máximos para alteração dos contratos, deixando claro que apenas supressões podem ultrapassar esses limites. Essas normas se aplicam para todos os contratos das estatais e não apenas para aqueles decorrentes de licitação. O que se quer indicar é que mesmo em um regime que é mais próximo do direito privado, que deve ser mais flexível que o regime geral das contratações públicas e onde impera, como regra, a autonomia da vontade, há a existência de limites expressos (os mesmos da Lei 14.133, de 2021) para as alterações, que são todas consensuais. Se mesmo dentro desse regime privado flexível, que somente prevê alterações consensuais, há limites para alterações contratuais, fica difícil sustentar que nas contratações públicas regidas pela Lei 14.133, de 2021, não haveria limites. Dito de outra forma, entender que não haveria limites para as alterações consensuais dessa Lei parece ir na contramão do equilíbrio adequado entre os regimes jurídicos, trazendo para o regime de direito público, de maneira paradoxal, um regramento que extrapolaria até mesmo os limites que foram colocados para as contratações em regime de direito privado das estatais.

5 A regra da estabilização contratual

O artigo 5º da Lei de Licitações estipula como princípios a igualdade, o planejamento e a vinculação ao edital. Além disso, ciente da possibilidade de ocorrência de eventos não previstos, a Lei 14.133, de 2021, já trouxe mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, como a revisão e a matriz de

alocação de riscos. É também princípio que rege toda a lógica das contratações públicas o da competitividade. A competição é estabelecida segundo o objeto definido no edital de licitação. Ficaria sem sentido essa competição se, logo depois da adjudicação, esse objeto fosse desfigurado⁸. O conteúdo do princípio da vinculação ao edital, ao lado da igualdade, do planejamento e da competitividade, levam a crer que a situação normal esperada e a regra geral a ser aplicada seja a da inalteração contratual. De fato, embora seja possível a existência de mudanças nos contratos administrativos, próprias da complexidade das relações contratuais ou mesmo da verificação da incompletude de contratos de longo prazo, a regra continua sendo a *pacta sunt servanda*⁹. Com isso, tendo em vista que as alterações são exceção (embora permitidas), elas somente podem ocorrer diante de cenários excepcionais, devidamente motivados, e atentos aos limites estabelecidos

Página 7 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” no ordenamento jurídico. Mesmo que o tema seja visto de outra perspectiva e se considere como normal a ocorrência de eventos que exijam adaptação contratual, ou seja, mesmo que a possibilidade de alteração também seja vista como regra, essa hipótese já foi devidamente delineada pelo legislador. A estabilização contratual é decorrência lógica da premissa colocada anteriormente, que proíbe a transfiguração do contrato, pois, mesmo onde a alteração é permitida, os limites servem para conter o risco da transfiguração. 6

. Outra interpretação válida do artigo 125 O legislador expressamente catalogou um rol de hipóteses que autorizam alteração unilateral pela Administração (artigo 124, inciso I), no exercício de suas prerrogativas, conforme autorizado pelo artigo 104, inciso I, bem como trouxe uma listagem de situações em que a alteração pode ocorrer pela via consensual (artigo 124, inciso II). Uma justificativa possível para a existência do rol de casos de alteração consensual seria para deixar claro que nas situações dispostas nesse rol a Administração não poderia impor alterações contra a vontade do contratado. De certa forma, então, o inciso II do artigo 124 serviria de proteção ao contratado. Porém, é inegável que esse rol contempla situações em que a alteração também beneficia o contratado, como é o caso da substituição de garantia (quando o contratado pretende oferecer uma garantia que seja mais barata para ele) ou de reequilíbrio contratual. Então, o fato de servir como proteção ao contratado não seria a única razão de ser desse rol. Na mesma linha, quando o artigo 125 aponta apenas para o inciso I do artigo 124: (i) de um lado, visa a proteger o contratado, que, ao se encontrar em uma situação de maior vulnerabilidade em relação às prerrogativas conferidas à Administração, como de ter o contrato alterado unilateralmente, possui uma proteção, mediante a estipulação de um teto para as possíveis mudanças; e (ii) de outro, visa a proteger o próprio contrato¹⁰, que não pode ter suas balizas alteradas em patamares considerados desproporcionais pelo legislador, o que vulneraria a isonomia e a justa competição da fase licitatória. Estando correto esse papel dos limites de alterações contratuais, qual seja, de servir como instrumento de defesa da sociedade contra o gasto público desarrazoado, caso a Administração pretendesse realizar uma alteração quantitativa ou qualitativa acima dos limites do artigo 125, essa alteração não poderia ser realizada ainda que o contratado concordasse com ela. Dito de outra forma, ainda que uma alteração seja qualitativa ou quantitativa, o fato de ser consensual não pode servir de justificativa para afastar a incidência do artigo 125. Quando os limites de alteração contratual são vistos como limites ao papel do gestor público, fica fácil concluir que a concordância da contratada seria irrelevante. Isso porque a possibilidade de ultrapassar os limites não estariam à disposição do gestor. Afinal, quando a lei expressamente estabelece limites, o espaço além desses limites se sujeita ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Aliás, o fato de haver uma relação de hipóteses de alteração contratual consensual também levanta uma questão sobre essa

relação ser exaustiva ou exemplificativa. No caso, o legislador não utilizou expressões para evidenciar que se tratava de relação exemplificativa, como fez em outras partes da Lei¹¹, embora já haja na doutrina entendimento de que ela não seria taxativa¹². Mas não é objetivo desse artigo investigar essa questão, até porque ela não é relevante para solucionar o problema principal, isto é, se os limites percentuais do artigo 125 são aplicáveis ou não às alterações consensuais. Anteriormente foi apontado que a finalidade do artigo 125 seria deixar claro que os limites percentuais seriam aplicáveis tanto para alterações qualitativas quanto para alterações quantitativas. Por esse motivo, ele teria feito referência apenas ao inciso I do artigo 124, relativo às alterações unilaterais, e não ao inciso II, que trata das alterações consensuais. Existe ainda outra interpretação que confere utilidade e coerência ao fato de o artigo 125 ter restringido sua aplicação apenas para o inciso I do artigo 124, ou seja, para as alterações unilaterais. De fato, seguindo nessa linha, os limites percentuais do artigo 125 não seriam aplicáveis para as

Página 8 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • alterações consensuais. Mas essa conclusão deve ser tomada nos seus devidos termos, ou seja, na sua devida extensão. Os limites do artigo 125 não se aplicam às alterações consensuais, mas apenas às alterações consensuais expressamente previstas no artigo 124, inciso II, da Lei 14.133, de 2021. A razão de ser dessa restrição está no fato de as hipóteses do inciso II do artigo 124 não serem adequadas à ideia de alteração do valor do contrato. Ainda que as alíneas do inciso II do artigo 124 tratem de hipótese de alteração consensual, as mudanças não dizem respeito ao objeto contratual, mas a aspectos acessórios, como a garantia, o regime de execução ou forma de fornecimento, a forma de pagamento e o equilíbrio econômico-financeiro. Como, por natureza, as alterações previstas no inciso II do artigo 124 da Lei 14.133, de 2021, não importam acréscimo ou decréscimo no objeto do contrato e não afetam o preço, não teria sentido estabelecer limites percentuais para essas alterações baseados nesse preço. Em regra, essas mudanças consensuais não repercutem no preço do contrato. Mesmo a hipótese da alínea d, que trata do reequilíbrio econômico-financeiro, consiste na alteração do preço nominal do contrato para manter o preço real correspondente ao equilíbrio econômico-financeiro original¹³. Como a ideia é restabelecer o equilíbrio original, a lei não poderia impor limites a esse restabelecimento, pois se o fizesse iria contrariar a norma do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina a manutenção das “condições efetivas da proposta”. Para Flávio Amaral Garcia, o equilíbrio econômico-financeiro seria um conceito geral da teoria dos contratos e representaria “uma relação de equivalência que se constitui a partir da delimitação objetiva dos encargos e da remuneração proposta pelo particular que se dispõe a executá-lo”¹⁴. Com exceção do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, caso se admita, por epítrope, que alguma das demais hipóteses de alteração consensual do inciso II do artigo 124 acarretasse aumento no preço, para essas hipóteses, também surgiria a questão sobre a aplicação dos limites previstos no artigo 125. E a resposta para essa questão está nos demais tópicos supracitados e nos que seguem.

7 Reductio ad absurdum: qual o limite dos que não veem limites? Dentro da lógica, uma forma de verificar a validade de uma tese é levar suas conclusões às últimas consequências. Lá chegando e encontrando resultado absurdo, isso servirá de prova, indireta e por contradição, de que a tese não é adequada. Essa forma de argumentação é denominada reductio ad absurdum¹⁵, expressão latina que pode ser traduzida como redução ao absurdo. Essa argumentação de certa forma já foi utilizada no tópico 3 para demonstrar que a permissão para transfiguração do objeto não poderia ser admitida. Usando esse esquema, suponha-se que estaria correta a tese indicada na introdução desse artigo, a de que os limites percentuais previstos no artigo 125 da Lei 14.133, de 2021

(LGL\2021\4412), não seriam aplicáveis nas alterações consensuais. Essa tese implica que para alterações consensuais não haveria limites. Na doutrina, mesmo Ronny Charles Lopes de Torres, que admite excepcionalmente certa flexibilidade quanto aos limites nas alterações consensuais, reconhece que, como regra geral, essas alterações também estão sujeitas a limites¹⁶. Com similar compreensão, Felipe Dalenogare Alves afirma que “aplicar a ausência de limites da modalidade consensual às alterações unilaterais quantitativas e qualitativas é um erro lógico e jurídico que compromete a integridade do sistema”¹⁷. Um exemplo simples e hipotético pode ser capaz de demonstrar a desconformidade em se aceitar essa linha. Posteriormente a uma licitação para fornecimento contínuo de um total de 100 itens, cada um a um real, firma-se o contrato administrativo com o vencedor. Durante a execução, propõe-se uma alteração quantitativa, de maneira consensual, pleiteando mais 500 itens. Mesmo que feito de

Página 9 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • maneira consensual, parece evidente que a demanda apresentada pela Administração no certame licitatório, e que trouxe a atenção de um número certo de licitantes, não é de forma alguma a mesma. Há uma chance enorme de que empresas maiores talvez tivessem tido interesse em participar de um certame que pudesse acarretar a contratação de até 600 itens (e não só de 100). Além disso, os valores das propostas poderiam se alterar caso se soubesse da possibilidade desse aumento extraordinário da demanda ao longo da contratação. O exemplo aqui foi modesto, pois, a partir do momento em que não há limites, acréscimos de 100%, 1000% etc., desde que respeitando os limites orçamentários, também seriam válidos juridicamente, ou seja, a tese levada ao extremo cai em absurdo. No regime publicista, na gestão da coisa pública, não é prudente que uma suposta ausência de limite seja automaticamente tomada como um permissivo para qualquer sorte de alteração, sem que se leve em consideração todo o conjunto normativo e o contexto envolvido¹⁸. Aceitar a premissa de que não haveria limites estipulados para qualquer tipo de alteração consensual, mesmo as relativas a mudanças quantitativas e qualitativas, como faz parte da doutrina ¹⁹, acaba por vulnerar as bases sobre as quais se estruturam as contratações públicas no Brasil²⁰. Ademais, justamente retomando a necessidade de aferir o contexto e o conjunto normativo, a mera inovação de que o artigo 125 teria previsto limites apenas para o inciso I do artigo 124, ou seja, apenas para as alterações unilaterais, é cair em um simples textualismo, interpretando que, como não se fez menção ao outro inciso, não haveria nenhum tipo de limite. Essa forma de interpretação seria semelhante à famosa crítica que se faz ao equívoco interpretativo de uma suposta placa, em uma estação de trem, que dissesse que era vedada a presença de cachorros. Uma interpretação textualista vedaria a presença de cães-guias, bem como permitiria a presença de ursos ou lobos...²¹.

8 Limites ao consensualismo na Administração A existência da consensualidade no âmbito do Poder Público é uma questão incontestada. No Brasil, há um vastíssimo rol de leis e atos infralegais que preveem instrumentos de consensualidade, podendo-se citar, desde antes de 1988, o artigo 10 do Decreto-Lei 3.365/1941 (LGL\1941\6) (Lei da Desapropriação) e artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985 (LGL\1985\13) (Lei da Ação Civil Pública), até figuras mais modernas como a previsão geral do artigo 26 da LINDB e a recente figura do consenso no âmbito do Tribunal de Contas da União, por meio de sua Instrução Normativa 91/2022²². Além disso, do ponto de vista principiológico e teórico, a consensualidade na Administração Pública fundamenta-se na eficiência administrativa, no princípio da boa administração pública e mesmo em uma concepção de democracia administrativa, que possui como pilares uma maior transparência decisória e uma mais efetiva participação popular na tomada de decisões²³. Apesar disso tudo, “observa-se também o uso de instrumentos de consensualidade como forma de legitimar atos

antijurídicos. De modo a consolidar ou permitir comportamentos que seriam rechaçados pela ordem jurídica, usa-se do pretenso consenso para sua validação”²⁴. Trazendo esses aportes para o caso sob análise, o legislador trouxe limites expressos e fixos para certos tipos de alteração que poderiam ser efetuados de maneira unilateral (mudanças qualitativas e quantitativas). A tese colocada na introdução do texto, com o objetivo de escapar das restrições legais, busca no consensualismo fundamento para executar a mesma alteração, mas agora sem as amarras prescritas em lei. Não parece, contudo, que tenha sido para situações como essa que o consensualismo tenha sido admitido na ordem jurídica. Em linha parecida, Felipe Dalenogare Alves aponta que: “isso viola a isonomia e a competitividade, e desrespeita o princípio do planejamento, que exige que a administração preveja a contratação (sob os aspectos qualitativos e quantitativos) de forma diligente e técnica na fase preparatória da licitação. O aditivo, nesses casos, se tornaria uma espécie de contratação direta ‘disfarçada’, violando a obrigatoriedade de licitar.”²⁵ Página 10 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” Veja que, embora o consensualismo deva ser fomentado e se encontra cada vez mais arraigado na atividade administrativa, ele não pode ocorrer contra legem, tampouco pode desvirtuar as bases de determinados institutos jurídicos. Conforme visto, a essência da licitação, que dá origem ao contrato administrativo, é a justa competição, que pressupõe o prévio conhecimento e o respeito aos limites legais existentes. Ao se permitir que, pela via consensual, sejam desconsiderados limites atinentes às alterações quantitativas e qualitativas do contrato, isso põe em risco a premissa da competição, uma vez que aqueles que avaliaram o edital do certame tinham por norte a existência de uma limitação (legal) para essas alterações. Ao se autorizar, sob o respaldo do consenso, a alteração dos contratos administrativos sem um teto limitativo, acaba-se por dar azo a diversos abusos e excessos, bem como a permitir uma transfiguração do contrato original, que, embora mantenha formalmente seu objeto inicial, será executado em um patamar muito distinto do que foi acordado no certame licitatório. A adoção do consensualismo, assim, está sujeita à autorização legal para tal, não tanto para o particular, mas para a Administração Pública, pois, de certa forma, o consenso por vezes importa concessões e essas concessões significam disposições. Ora, só há disposição para o gestor quando há autorização na lei. Enfim, mesmo o consensualismo possui limites para sua aplicação. 9 O balizamento da proporcionalidade pelo legislador Nota-se que tem sido comum em algumas posições doutrinárias e decisões de órgãos de controle a fixação da posição de que não haveria limites nas alterações consensuais, mesmo quando se referissem às alterações quantitativas e qualitativas constantes do artigo 124, inciso I. Talvez, na tentativa de evitar os riscos de abuso que essa posição acarretaria, acaba-se colocando condicionantes para essas alterações, com a aplicação, por exemplo, da proporcionalidade. É o caso, e.g., do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais que, no processo de Consulta 1188209, decidiu que tais acréscimos não poderiam ser desproporcionais²⁶. Em sentido próximo, Joel de Menezes Niebuhr também sustenta que deve haver certa proporcionalidade²⁷. Ainda que se siga essa linha, no tocante às alterações quantitativas e qualitativas do artigo 124, inciso I, deve-se ter claro que o parâmetro do que seria proporcional para fins de alteração já foi trazido pelo próprio legislador, ao justamente indicar os patamares de 25% e 50%. É dizer, mesmo que se entenda que nas alterações consensuais não haveria limites específicos determinados por Lei, não se pode ignorar que, nos casos em que as mudanças quantitativas e qualitativas ocorrem por acordo entre as partes, há um balizador do que seria proporcional positivado pelo próprio legislador no artigo 125, o qual não deve ser desconsiderado, como apontam Egon Bockmann Moreira e Flávio Amaral Garcia²⁸. 10 Da hipótese

de supressão consensual Apesar de as argumentações anteriores indicarem que os limites do artigo 125 se aplicam às alterações consensuais, não parece ser o caso de haver essa limitação caso a alteração consensual seja para suprimir o objeto. Essa conclusão decorre de interpretação sistemática, tendo em vista o elemento teleológico da Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412), uma vez que se deve analisar os dispositivos em conjunto com o artigo 137, § 2º, inciso I29. Se se tem por premissa que o artigo 137, § 2º, inciso I, confere um direito ao contratado de rescindir o contrato quando os limites do artigo 125 são ultrapassados, isso significa que, se ele optar por manter o contrato, posteriormente à redução exacerbada, não haveria ilicitude. A norma lhe conferiu um direito potestativo e não uma obrigação de rescisão. Se ele poderia optar pela decisão mais drástica de rescindir o contrato, poderia, igualmente, decidir pela sua manutenção. A esse respeito, a AGU já se manifestou por meio da Nota 00004/2024/CNLCA/CGU/AGU, concluindo que: “é possível a supressão do contrato administrativo de maneira consensual em um percentual Página 11 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” ••• superior ao estabelecido no artigo 125 da Lei n. 14.133/2021 (LGL\2021\4412) devendo constar expressamente do edital essa possibilidade e o estabelecimento dos parâmetros objetivos que devem ser adotados.” Além disso, quando se observa o histórico legislativo, já mencionado previamente, tem-se que a ausência de limites para supressões consensuais sempre constou da legislação, sendo uma prática recorrente. 11 Consequências práticas da superação dos limites: nulidade...ou não? É cediço que a imposição de limites rígidos pode gerar situações cuja solução ortodoxa seja inadequada. Isso fica evidente em cenários em que o acréscimo representa centésimos além do limite legal. Mas não deve ser o ínfimo percentual de violação do limite legal o fator para determinar a licitude ou não do acréscimo. Na prática, do ponto de vista lógico-jurídico, a parte do acréscimo que ultrapassa o limite, independentemente de seu montante, representa contrato nulo. A Lei 4.717, de 29 de junho de 1945, Lei de Ação Popular, impõe de forma expressa no artigo 2º, parágrafo único, alínea c, a sanção de nulidade para ato com objeto ilegal. No mesmo sentido é a norma geral do artigo 166, incisos II, VI e VII, do Código Civil (LGL\2002\400), que considera nulos atos com objeto ilícito, que fraudem lei imperativa e que ofendam proibição legal. Apesar disso, a evolução do ordenamento jurídico brasileiro tomou consciência de que a nulidade, que representa sanção para punir atos ilícitos, que busca preservar a ordem jurídica, principalmente em face de sujeitos que intencionalmente ofendem os valores sociais postos pelo direito, poderia acarretar, inadvertidamente, resultado indesejado e em prejuízo daqueles que a ordem deveria defender. Em uma situação de urgência, por exemplo, em que uma licitação para adquirir merenda para crianças da escola pública é travada por conflito judicial entre licitantes, o gestor verifica que o acréscimo contratual ultrapassa o limite de 25%, porém, é mais barato e mais rápido do que uma contratação emergencial. Supondo que ele opte pelo acréscimo, a solução ortodoxa seria considerar o acréscimo ilegal. Sendo ilegal, seria nulo. Sendo nulo, a situação deveria voltar ao estado anterior, com devolução do dinheiro público gasto, com devolução da merenda... Não é necessário ir além para verificar que, na prática, a solução ortodoxa nem seria possível depois de consumida a merenda. Apesar disso, é possível sentir que não haveria má-fé na conduta do gestor. Haveria, além disso, eficiência e economia. Em suma, parece que o errado (a conduta do gestor) seria certo e que o certo (a solução ortodoxa) seria errado. Foi para situações como essa que a Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412), trouxe um regime inovador, ainda mais avançado do que aquele previsto ao final da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Com efeito, os artigos 147 a 150 da Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412), evidenciam que a nulidade acaba sendo a última solução cabível30. A regra é a preservação do interesse público.

Dito de outra forma, se o gestor evidenciar que ultrapassar os limites legais de acréscimo no caso concreto é a melhor solução em comparação com as alternativas legais, essa solução poderá ser preservada e a situação saneada. Se for o caso, eventuais prejuízos são sanados com indenizações. Ilícitos disciplinares são corrigidos com penalidades cabíveis. Esse regime complementa o regime disposto entre os artigos 20 a 30 da LINDB, que busca soluções consequencialistas e realistas para a gestão pública³¹. Ela reconhece que as dificuldades reais do gestor devem ser consideradas e que a solução das situações de irregularidade devem ser aplicadas de forma equânime. Ao fim e ao cabo, a própria legislação criou uma caixa de ferramentas para situações de crise. Nota-se que essa caixa de ferramentas tem vantagem em relação à tese colocada na introdução, porque a aplicação dessas ferramentas exige a demonstração de que a solução adotada é a melhor para o interesse público. Ainda que se alegue que essa caixa de ferramentas é por demais aberta, fato é que se trata de uma

Página 12 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters” • • • versatilidade decorrente de norma expressa constante de lei – e não da violação legal, como parece ser a tese inicialmente apresentada.

12 Conclusões A hipótese colocada na introdução do artigo foi confirmada, ou seja, mesmo para alterações consensuais os limites do artigo 125 da Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412), são aplicáveis. Assim, a tese de que, de modo geral, não haveria limites para alterações consensuais se mostrou inválida. Nenhuma alteração pode transfigurar o objeto do contrato. Alterações contratuais, notadamente os acréscimos, representam, de certa forma, contratação do objeto não licitado, motivo pelo qual a incidência de limites é pertinente. Se o artigo 126, que traz essa proibição geral de transfiguração do objeto contratual, faz referência apenas ao inciso I do artigo 124 e se aplica para qualquer alteração, com muito mais razão, não há como sustentar que o fato de o artigo 125 fazer referência apenas ao inciso I do artigo 124 implicaria sua inaplicabilidade para alterações consensuais. No Decreto-lei 2.300, de 1986 (LGL\1986\434), havia permissão expressa para ultrapassar os limites nas alterações consensuais. Essa permissão já deixou de existir desde a Lei 8.666, de 1993 (LGL\1993\78). Se não há permissão, pouco importa se se trata de alteração quantitativa ou qualitativa, consensual ou unilateral. A Decisão 215/1999 do Plenário do TCU, conquanto tenha representado importante orientação para solução de situações de crise, não serve no cenário da nova legislação, que trouxe instrumentos específicos para tanto. Ainda, no aspecto histórico, a legislação que rege as estatais não permite, nem mesmo nas alterações consensuais, que certos limites sejam transpostos. Seria um contrassenso haver mais restrição nas estatais, em regime privado, do que nas contratações regidas pelo direito público. A regra dos contratos é a sua não alteração, visto que as mudanças são excepcionais, nas hipóteses permitidas em lei, desde que motivadas e dentro dos limites existentes no ordenamento. O artigo 125 da Lei 14.133, de 2021 (LGL\2021\4412), indica limites apenas para o inciso I do artigo 124 para deixar claro que as limitações se aplicam para alterações quantitativas e qualitativas. Além disso, não faz referência ao artigo 124, inciso II, primeiro porque, de fato, elas não estão sujeitas a limites. Mas a ausência de limites expressos para os casos do artigo 124, inciso II, não decorre do fato de serem alterações consensuais, mas sim do fato de o conteúdo dessas hipóteses não dizerem respeito a alterações do objeto contratual que acarretam alteração do preço. Fora dessas hipóteses, de duas uma: ou não são permitidas outras hipóteses de alteração consensual; ou se permitidas, elas devem estar sujeitas aos limites do artigo 125, caso acarretem majoração no preço. Seria o caso de uma alteração quantitativa ou qualitativa em que o contratado concorda com o acréscimo pretendido pela Administração. Pretender que não haja limites para alterações consensuais acarreta justamente a licitude de acréscimos independentemente de seu importe, o que seria absurdo. A

consensualidade não serve de fundamento para ultrapassar limites quando não há previsão legal que a autorize. A pretensão de buscar proporcionalidade quando se ultrapassa os limites nas alterações consensuais deve levar em conta que essa proporcionalidade já foi trazida pelo legislador no próprio artigo 125, o que acarretaria, de igual forma, a sua aplicação para as mudanças consensuais. A única alteração consensual em que é permitido ultrapassar os limites do artigo 125 diz respeito às supressões ou àquelas expressamente previstas nas alíneas do artigo 124, inciso II. Fora dos limites legais, a situação é de nulidade. Se a situação for de crise, a solução deve ser buscada nos artigos 147 a 150 da Lei e nos artigos 20 a 30 da LINDB, permitindo, eventualmente, sanar o problema se evidenciado que ultrapassar os limites no caso concreto é a melhor alternativa para o interesse público. Mesmo para quem sustente que simples mudança de quantidade não implica alteração de natureza, cabe lembrar que a mudança entre remédio e veneno pode ser simplesmente a dose.

13 Referências bibliográficas ALVES, Felipe Dalenogare. É possível fazer alterações contratuais originariamente unilaterais por acordo entre as partes na Lei 14.133? *Conjur.* Disponível em: [https://conjur.com.br/2025-set-03/e-possivel-fazer-alteracoescontratuais-originariamente-unilaterais-por-acordo-entre- Acesso em: 03.09.2025. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contratações públicas na Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2025. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010. BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei de Licitações passo a passo. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. BONATTO, Hamilton. Comentário ao artigo 125. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. v. 2. CABRAL, Flávio Garcia. A “consensualidade de fachada” na administração pública. *Conjur.* Disponível em: [https://conjur.com.br/2024-out-25/a-consensualidade-de-fachada-na-administracao-publica/]. Acesso em: 02.09.2025. CABRAL, Flávio Garcia. O conteúdo jurídico da eficiência administrativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. GARCIA, Flávio Amaral. A mutabilidade nos contratos de concessão. São Paulo: Malheiros, 2021. GARCIA, Flávio Amaral; ZAMBÃO, Rodrigo. Novo salto no regime licitatório das estatais. *Conjur.* Disponível em: [https://conjur.com.br/2023-mar-04/garcia-zambao-salto-regime-licitatorio-estatais/]. Acesso em: 02.09.2025. GOLDFINGER, Fábio Ianni; CABRAL, Flávio Garcia. Comentários aos crimes em licitação e contratos. Belo Horizonte: Fórum, 2025. HAYAKAWA, Samuel Ichiye. A linguagem no pensamento e na ação. 3. ed. Trad. Jane A. Perlicarali. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1977. HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei n. 14.133/21. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. Contratos administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. Tratado da argumentação: a nova retórica. Trad. Maria Ermantina Galvão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. SALMON, Wesley C. Lógica. Rio: Zahar, 1993. SARAI, Leandro. Alterações quantitativas nos contratos administrativos: análise crítica. *Revista de Contratos Públicos*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 59-80, mar.-ago. 2021. SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para + céticos. 4. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. Página 14 Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo? *REVISTA DOS TRIBUNAIS Thomson Reuters* • • • TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas comentadas.

13. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022. ZOCKUN, Carolina Zancaner; SARAI, Leandro. Comentários aos arts. 147 a 150. In: SARAI, Leandro (Org.). Tratado da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026. 1. Seguindo essa linha, vide BONATTO, Hamilton. Comentário ao artigo 125. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. v. 2, p. 401; NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 1185; e AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contratações públicas na Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 401. 2. “A discricionariedade fica, então, acantonada nas regiões em que a dúvida sobre a extensão do conceito, ou sobre o alcance da vontade legal, é ineliminável” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Grandes temas de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 47). “Quanto a nós, reputamos improcedente esta inteligência, pois nem sempre é possível objetivamente che

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CABRAL, Flávio Garcia. Limites nas Alterações Consensuais dos Contratos Administrativos. author_upload, 1 maio 2026. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos>. Acesso em: 2 set. 2026.

APA 7ª edição

Cabral, F. G. (2026, May 1). Limites nas Alterações Consensuais dos Contratos Administrativos. *author_upload*. <https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CABRAL, Flávio Garcia. 2026. "Limites nas Alterações Consensuais dos Contratos Administrativos." *author_upload*, May 01. <https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos>

BibTeX

```
@article{fl-vio-garcia-cabral-limites-nas-altera-es-consensuais-dos-co-2026,
author = {Cabral, Flávio Garcia},
title = {Limites nas Alterações Consensuais dos Contratos Administrativos},
journal = {author_upload},
year = {2026},
url = {https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-conse
nsuais-dos-contratos-administrativos},
urldate = {2026-05-01}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/flavio-garcia-cabral/limites-nas-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos>

PDF gerado em 2026-09-02 06:03 UTC