

Limites para alterações contratuais consensuais: novo paradigma

Autor(a): Juliano Heinen

Publicado em: 28 de agosto de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2026-ago-28/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma-do-tcu>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma#ep-5e9353c1

Resumo

Artigo 125 da Lei de Licitações limita, expressamente, tanto as alterações unilaterais quantitativas quanto as unilaterais qualitativas

Texto integral

Entre as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no campo das alterações contratuais, em comparação com o conteúdo da revogada Lei nº 8.666/1993, merece destaque, no que concerne às modificações unilaterais, as quais prescindem da concordância da contratada, a expressa fixação de limites para as alterações atreladas ao objeto pactuado, tanto de ordem quantitativa (ajuste de valor por acréscimo ou supressão de quantidades do objeto, em função da unidade de medida adotada), com previsão no artigo 124, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, quanto de natureza qualitativa (modificação de valor em razão da necessidade de adequação técnica do objeto), que encontram guarida no 124, inciso I, alínea “a”, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC). Mais especificamente, o artigo 125 da mencionada lei limita, expressamente, tanto as alterações unilaterais quantitativas quanto as unilaterais qualitativas — ante o uso da expressão “alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do artigo 124 desta Lei” —, a 25% do valor inicial atualizado do contrato para obras, serviços e compras, e a 50% (limite máximo superior) para reforma de edifício ou de equipamento. Cumpre destacar que o artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 só estabelecia limites objetivos máximos, de forma expressa, para as alterações unilaterais quantitativas, referenciadas no artigo 65, inciso I, alínea “b”, nada dispondo acerca da existência de limites para as alterações unilaterais qualitativas, previstas no artigo 65, inciso I, alínea “a”, o que acabava por suscitar dúvida nos aplicadores do Direito, muitos dos quais sustentavam a tese de que estas últimas não se sujeitavam aos limites fixados pelo legislador. Outra dúvida era suscitada na vigência da Lei nº 8.666/1993: os limites objetivos estabelecidos no artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, impostos formalmente às alterações unilaterais quantitativas, também se impunham às alterações consensuais quantitativas? A resposta era afirmativa, extraída do conteúdo do § 2º do próprio artigo 65, o qual dispunha que “Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior”, mas admitia uma única exceção, prevista no inciso II do prefalado § 2º: “as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes”. Portanto, estaria implicitamente vedada (por não ter sido expressamente autorizada) a extrapolação dos

limites legais, no caso de acréscimos quantitativos, para as alterações consensuais. Em resumo, no âmbito da Lei nº 8.666/1993, foram estabelecidos limites máximos superiores para as alterações quantitativas, tanto unilaterais quanto consensuais. Todavia, a norma geral então vigente nada discorria acerca da imposição desses limites às alterações qualitativas, tanto unilaterais como consensuais. Justamente com o objetivo de esclarecer tais dúvidas que emanavam do conteúdo da Lei nº 8.666/1993, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi chamado a se manifestar mediante consulta formulada pelo então ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Por meio da paradigmática Decisão nº 215/1999, o Plenário do TCU respondeu ao consulente: “a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93 (...); b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionabilíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, (...) desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; IV – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; V – ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea a, supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;” Destarte, após a prolação da Decisão nº 215/1999-TCU-Plenário, assim se delineava o cenário jurídico em relação às alterações quantitativas e qualitativas no âmbito da Lei nº 8.666/1993: necessária observância de limites máximos superiores para as alterações quantitativas e qualitativas, tanto unilaterais quanto consensuais. Apenas nas hipóteses excepcionais de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, seria facultado à administração ultrapassar tais limites, desde que satisfeitos, cumulativamente, os pressupostos definidos naquela deliberação do Pleno do TCU. Se, por um lado, é certo que o artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 positivou a existência de limites máximos superiores para as alterações unilaterais, tanto quantitativas quanto qualitativas, por outro lado a NLLCA não contém dispositivo correspondente ao § 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, deixando então dúvida quanto à observância de limites legais, no caso de acréscimos quantitativos, para as alterações consensuais. O mesmo pode ser dito em relação às alterações consensuais qualitativas. Surge então a seguinte indagação: o legislador de 2021 optou então por não fixar limites máximos superiores para as alterações contratuais consensuais? Em outras palavras, o teor do artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 aplica-se tão somente às alterações de objeto promovidas unilateralmente pela administração? A resposta foi dada pelo TCU por meio do recentíssimo Acórdão nº 1753/2026-Plenário, no qual restou consignado o seguinte entendimento (grifos acrescidos): “Tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão –, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se

sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei, quanto à proibição de transfiguração do objeto contratado e à manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, respectivamente. Excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado.” No voto condutor do citado Acórdão nº 1753/2026-TCU-Plenário, o ministro-relator Augusto Nardes registrou, em essência, que: 1º) o legislador não trouxe a previsão de acréscimos decorrentes de modificações quantitativas ou qualitativas que extrapolem os limites de 25% para obras, serviços e bens, ou de 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento, tampouco fora expressamente prevista a alteração consensual qualitativa ou quantitativa do objeto; 2º) no caso de supressões acima desses limites, o legislador garantiu ao contratado o direito à extinção contratual, ou seja, a lei facultou ao contratado decidir se dará continuidade ou optará por rescindir o contrato em situações de supressões acima dos limites legais (artigo 137, § 2º); 3º) a fixação dos limites de alteração é um mecanismo para incentivar o devido planejamento das contratações, uma vez que se sabe, de antemão, que existe uma “trava” a modificações do objeto; sem tais limites, passa-se a desestimular a confecção de projetos básicos bem elaborados, bastando que ambas as partes concordem para que o valor do objeto seja indefinidamente extrapolado; 4º) possibilitar à administração elevar o valor dos contratos de forma ilimitada, mediante simples anuência do contratado, não se harmoniza com os princípios basilares da administração pública e da NLLCA, entre eles os do planejamento, da segurança jurídica, da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade; 5º) está explícito no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 que os limites legais de alteração devem valer para as modificações a que se refere o “ inciso I do caput do art. 124 desta Lei ”, as quais englobam as qualitativas e quantitativas, respectivamente alíneas “a” e “b” do mencionado inciso; dessa forma, considerando o princípio constitucional da legalidade estrita e que a lei não traz essa possibilidade ilimitada de alterações contratuais, a ausência de previsão acerca da possibilidade de extrapolar os limites legais de alteração não implica sua autorização tácita para acordos interpartes, mas, noutro sentido, deve ser interpretada de forma restrita e excepcional; e 6º) outras condicionantes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, consideradas válidas a quaisquer tipos de alterações contratuais, devem ser atendidas, quais sejam: a necessidade de observar os princípios do artigo 5º; a proibição de transfiguração do objeto contratado, conforme o artigo 126; e a manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, segundo o artigo 128. Por conseguinte, após a prolação do Acórdão nº 1753/2026-TCU-Plenário, assim se delineia o cenário jurídico em relação às alterações quantitativas e qualitativas no âmbito da Lei nº 14.133/2021: necessária observância de limites máximos superiores para as alterações quantitativas e qualitativas, tanto unilaterais quanto consensuais. Apenas nas hipóteses excepcionais de alterações consensuais, tanto quantitativas como qualitativas, é facultado à Administração ultrapassar tais limites, desde que satisfeitos, cumulativamente, os requisitos definidos naquela deliberação do Pleno do TCU. Quadro resumo (imposição de limites) Lei 8.666/1993 Decisão 215/1999 Lei 14.133/2021 Acórdão 1753/2026

Alterações quantitativas unilaterais Sim Sim Sim Sim Alterações quantitativas consensuais Sim Sim Não Sim, salvo em situações excepcionais Alterações qualitativas unilaterais Não Sim Sim Sim Alterações qualitativas consensuais Não Sim, salvo em situações excepcionais Não Sim, salvo em situações excepcionais

É cediço que a Lei nº 14.133/2021 instituiu um novo marco regulatório para as contratações públicas, prestigiando, sobremaneira, a consensualidade nas relações jurídicas entre a administração pública e o particular que com ela deseja contratar, o que denota a preferência, sempre que possível, para as alterações consensuais, em detrimento das unilaterais. Mas é de todo equivocado concluir que, havendo consenso entre as partes contratantes, seja possível aprioristicamente extrapolar, nas alterações quantitativas ou qualitativas, os limites percentuais estabelecidos no artigo 125 da NLLCA. Isso só poderá ocorrer em situações excepcionais, nas quais caberá ao administrador público explicitar as circunstâncias técnicas, econômicas e sociais que justificarem a não observância dos limites ordinários, valendo-se, para tanto, da adoção de parâmetros consequencialistas elencados no Acórdão nº 1753/2026-TCU-Plenário. Significa dizer que, nessas hipóteses de exceção, não será suficiente invocar genericamente, de forma vaga e abstrata, o argumento retórico da vantajosidade, dissociado daquelas três vertentes empíricas. Sob o viés econômico, a título de exemplo, deve-se demonstrar que a opção pela continuidade do contrato aditivado, a despeito da extrapolação dos limites percentuais máximos, é menos onerosa do que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo processo licitatório. Ressalte-se, por oportuno, que essa diretriz se encontra perfeitamente alinhada à orientação que emana do artigo 20 da Lindb — veda decisão administrativa baseada em valores jurídicos abstratos sem que sejam sopesadas as suas consequências práticas —, bem como à lógica consequencialista adotada pela Lei nº 14.133/2021, a exemplo do conteúdo do seu artigo 147, o qual elenca 11 aspectos a serem considerados antes de se decidir pela invalidação de contrato administrativo. Apesar de versarem sobre consequências jurídicas distintas — de um lado, a rescisão contratual caso se decida pela impossibilidade de extrapolação dos limites legais máximos na alteração do contrato, e, de outro lado, a nulidade contratual em caso de irregularidade insanável no processo licitatório ou na própria execução da avença —, há critérios consequencialistas comuns a serem avaliados antes da tomada de decisão, insertos no artigo 147 da NLLCA, e que estão em harmonia com o teor do paradigmático Acórdão nº 1753/2026-TCU-Plenário, como o impacto econômico do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; o custo da deterioração das parcelas executadas; a despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; e o fechamento de postos de trabalho decorrente da paralisação.

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)

HEINEN, Juliano. Limites para alterações contratuais consensuais: novo paradigma. conjur_import, 28 ago. 2026. Disponível em:
<https://conjur.com.br/2026-ago-28/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma-do-tcu>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/juliano-heinen/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Heinen, J. (2026, August 28). Limites para alterações contratuais consensuais: novo paradigma. *conjur_import*. <https://conjur.com.br/2026-ago-28/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma-do-tcu>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

HEINEN, Juliano. 2026. "Limites para alterações contratuais consensuais: novo paradigma." *conjur_import*, August 28. <https://conjur.com.br/2026-ago-28/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma-do-tcu>

BibTeX

```
@article{juliano-heinen-limites-para-altera-es-contratuais-conse-2026,  
author = {Heinen, Juliano},  
title = {Limites para alterações contratuais consensuais: novo paradigma},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-ago-28/limites-para-alteracoes-contratuais-consensuais-novo-paradigma-do-tcu},  
urldate = {2026-08-28}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 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>