

Alteração contratual consensual na Lei de Licitações e Contratos

Autor(a): Luciano Ferraz

Publicado em: 11 de agosto de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/alteracao-contratual-consensual-na-lei-de-licitacoes-e-contratos>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-ago-11/alteracao-contratual-consensual-na-lei-14-133-um-dialogo-com-joel-niebhur-e-ronny-charles-de-torres>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/luciano-ferraz/alteracao-contratual-consensual-na-lei-de-licitacoes-e-contratos#ep-53d54edd

Resumo

Vigência da Lei nº 14.133 produziu uma cisão conceitual e pontual no regime jurídico das mutações dos contratos administrativos

Texto integral

A questão dos limites para as alterações contratuais unilaterais, quantitativas e qualitativas, e das bilaterais nos contratos administrativos, sempre foi, sob a vigência da Lei 8.666/93, tormentosa, com recortes de divergência doutrinária e jurisprudencial [1] . A vigência da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos — NLLC), a partir de 1º de abril de 2021, produziu uma cisão conceitual e pontual no regime jurídico das mutações dos contratos administrativos durante sua execução, colocando novos ingredientes nas discussões. Vazio normativo dos limites nas alterações consensuais e influxos sobre controle externo Com efeito, ao positivar as alterações unilaterais no artigo 124, inciso I, e vincular a elas os tetos matemáticos do artigo 125, o legislador foi propositadamente silencioso quanto aos limites numéricos das alterações consensuais (bilaterais), previstas no inciso II do mesmo dispositivo, como também das alterações unilaterais qualitativas (artigo 124, II), com limite dado pela não transfiguração do objeto (artigo 126). Esse silêncio normativo instaurou um debate interpretativo no âmbito do controle externo. De um lado, com pioneirismo reconhecido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), ao julgar a Consulta nº 1188209-Pleno, relator conselheiro Telmo Passareli, fixou prejudgado de tese, assentando a ausência de tetos legais para os aditamentos bilaterais, subordinando-os exclusivamente a princípios como a vinculação ao instrumento convocatório e à proporcionalidade substantiva. Admitiu, ainda, que aditivos consensuais possam ultrapassar limites legais, porque inexistentes, observado o princípio da proporcionalidade (adequação, vedação de excesso, proporcionalidade em sentido estrito). De outro lado, em decisão mais recente, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 175320026-Plenário, relator ministro Augusto Nardes, adotou uma postura mais defensiva, buscando transpor por interpretação sistemática os limites unilaterais das alterações quantitativas unilaterais também para o ambiente consensual. Doutrina: crítica de Niebhur ao acórdão do TCU e posição de Torres sobre analogia dos percentuais legais A divergência jurisprudencial apresentada reverberou na produção doutrinária. Joel de Menezes Niebhur [2] e Ronny Charles Lopes de Torres [3] , cujos estudos são citados são abaixo versam a temática. Joel

Niebhur formula uma crítica elegante e contundente em face das construções jurisprudenciais do Acórdão 1753/2026 do TCU, resgatando o método de interpretação histórica pela não reprodução deliberada do § 2º do artigo 65 da revogada Lei nº 8.666/1993 . Sob o antigo regime estatutário, o referido parágrafo asseverava, que acréscimos ou supressões não poderiam exceder os limites de 25% ou 50%, abrindo exceção exclusivamente para supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. O legislador da época, portanto, proibia textualmente os acréscimos consensuais acima do teto, ressalvada a posição de parte da doutrina que admitia a extrapolação nas alterações qualitativas, mantida a configuração do objeto [4] . Sustenta o autor que a não reprodução do dispositivo foi deliberada e que existe uma “salada hermenêutica” nas decisões do TCU (alicerçadas historicamente nos itens da Decisão nº 215/1999 e depois o Acórdão nº 1753/2026-Plenário). Para o autor, essa prática do TCU gera profunda insegurança jurídica, chancelando casuísmos ao sabor das conveniências, sem fixar parâmetros objetivos de isonomia e competitividade. Em contraposição, Ronny Charles de Torres, em artigo mais recente divulgado em sua página da internet, assume uma postura mais defensiva, que termina por dar salvaguarda à posição do TCU. O autor reconhece na NLCC o mesmo vácuo normativo salientado por Niebhur, mas adverte que a ausência de limite percentual expresso não confere poder infinito à administração e à parte (no que todos os autores, não só os dois aqui citados, são concordantes). Propõe o autor o uso da analogia, importando os limites de 25% e 50% do artigo 125 como um “parâmetro prudencial” de contenção para os aditamentos bilaterais. Trata-se, ao ver dele, de um limite relativo, mas que se impõe como regra geral, admitindo exceções motivadas. A despeito da posição de Ronny Charles o transplante analógico dos limites unilaterais para o ambiente consensual padece de um desvio metodológico que agride a opção histórica do legislador de 2021. Os tetos matemáticos do artigo 125 nasceram, sobretudo, para proteger o particular contratado contra as prerrogativas extraordinárias da supremacia estatal, constituindo o núcleo central do regime público dos contratos administrativos. No âmbito das alterações consensuais (artigo 124, II), esse dado original se desvanece em prol de uma relação de mútua cooperação, típica dos tempos de consensualidade administrativa. Utilizar uma perspectiva unilateral como limite intransponível ao consenso (bilateral), ainda que singelamente relativizado, significa aniquilar a flexibilidade pretendida pelo legislador quando não prestigiou o velho artigo 65, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. As lacunas da lei podem e devem ser supridas com base na autonomia das vontades e na aplicação subsidiária do Direito Civil, ditada pelo artigo 89 da NLCC, não pela analogia. Ademais, a presença de limites rígidos para os aditivos é menos protetiva da melhor decisão administrativa do que a incidência do princípio da proporcionalidade, desde que seguido o teste metodológico correto para a sua incidência, lastreado em etapas: 1º: adequação : a medida atende ao fim a que se destina; 2º: necessidade : não existe meio menos gravoso para resolver a questão; 3º: proporcionalidade em sentido estrito : há relação de equilíbrio entre a conduta adotada e a consequência prática prevista em lei. No caso do aditivo, se a comparação se der com o juízo de terminação do contrato com remanescente do objeto em aberto, a situação é análoga à do artigo 147 da Lei 14.133/21, que trata de nulidades nas licitações e contratos, como bem apontou Ronny Charles de Torres. A partir dessa aproximação (analógica) a questão passa a ser resolvida no campo da necessidade, ou seja, no segundo teste da proporcionalidade, ao se realizar o comparativo entre manter o contrato ou substituí-lo por outro com as consequências legais e factuais pertinentes. Qual seria a solução menos gravosa? Proposta de analogia com o artigo 147 da NLLC A analogia ao artigo 147 da NLLC, sustentada por Ronny Charles, se impõe na hora de fazer o comparativo entre aditar ou não aditar o contrato, para além dos limites percentuais de 25% e 50% em alterações bilaterais. O referido artigo, cuja destinação

original rege a disciplina das nulidades contratuais, determina que o desfazimento de uma licitação ou contrato deve ser precedida da verificação acerca de alguns aspectos: se a invalidação atende, de fato, ao interesse público, sopesando-se as consequências práticas da interrupção do vínculo. A grande virada do dispositivo, na esteira das disposições da Lindb, consiste em extrair do artigo 147 não uma norma de aplicação a posteriori, mas um critério de aferição preventiva e substancial da proporcionalidade do aditivo vis a vis a extinção do contrato e a contratação do remanescente em nova licitação. Insuficiência da decisão do TCU e a plasticidade da decisão do TCE-MG É sob esse prisma que o Acórdão nº 1753/2026-Plenário do TCU está a merecer reparos, como os que propõe Joel Niebhur. A Corte de Contas propõe uma Análise Pragmática Insuficiente para resolver o dilema dos limites: considera encargos oriundos de sua rescisão acrescidos dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período e só. Deixa de lado, o complexo emaranhado de custos ocultos e de transação gerados pela ruptura do vínculo contratual, com pendência de término do seu objeto: os custos de desmobilização do contratado e de mobilização do seu substituto, a depreciação e obsolescência do objeto paralisado, os custos administrativos, o lapso temporal de um novo certame, o custo de capital, além dos riscos, incluída a probabilidade de judicialização do contrato extinto. Nesse aspecto, tanto Joel Niebhur quanto Ronny Charles de Torres concordam com a insuficiência dos critérios constantes do acórdão do TCU. A decisão do TCE-MG, na Consulta nº 1188209-Pleno, rel. Telmo Passareli, convém reafirmar, conferiu maior concretude à solução prática com vistas ao Direito Administrativo do Resultado. Sintonizado com a evolução histórica que silenciou a vedação aos acréscimos consensuais, o Tribunal de Contas mineiro chancelou a plasticidade contratual exigida pela prática. O freio ao arbítrio — respondendo, na essência, às preocupações de Niebhur contra a desfiguração do certame — é focada no aspecto técnico: a identidade essencial do objeto licitado deve ser preservada mesmo após o aditivo. Resguardado o nexu técnico, a dimensão quantitativo-financeira deve se curvar à realidade e ao interesse público por ela revelado. Este estudo propõe, assim como os autores citados, a superação da análise limitante do Acórdão do TCU em prol de uma análise de impacto mais completa, estruturada em um tripé de ponderação que conjuntamente avalie: 1. Aspecto técnico: manutenção do nexu causal e da identidade qualitativa do escopo original e capacidade de execução do objeto ampliado pelo contratado que já executa o contrato; 2. Aspecto econômico-financeiro completo: inclusão de todos os custos diretos e de transação e os ocultos e as perdas de receita decorrentes do atraso na entrega da utilidade pública; 3. Aspecto social: o impacto comunitário decorrente da paralisação e do atraso na entrega de políticas públicas essenciais (saúde, educação, logística etc.). Primazia da manutenção do contrato além do limite pela aplicação analógica do artigo 147 A transposição analógica e preventiva dos critérios do artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 para a disciplina das alterações consensuais bilaterais não opera como mera recomendação; ela institui uma primazia em prol da preservação do contrato, como sói acontecer no caso das nulidades contratuais [5]. Uma vez preenchida a perspectiva tridimensional antes destacada — evidenciam-se razões concretas e reveladoras do interesse público (do ponto de vista técnico, econômico completo e social) —, e a continuidade da avença passa a ter preferência como solução. A preservação do contrato torna-se medida predileta a ser adotada pelo administrador, com fundamento no artigo 147 aplicado por analogia, símile modo ao contrato administrativo com nulidades. Se o interesse público concreto aponta para a preservação do vínculo este deve ser caminho. Com efeito, sob a batuta do artigo 20 da Lindb, não basta ao examinador do controle externo apontar a extrapolação abstrata de um percentual matemático herdado do passado para referir-se à ilicitude da decisão administrativa. Para derrotar a primazia do aditivo, construído sob o

pálio da analogia com o artigo 147 da NLCC, e impor a solução substitutiva do contrato, o órgão de controle assume o encargo de demonstrar empiricamente, em face da motivação do acordo de aditativação, que o custo total da ruptura e o subsequente atraso na entrega da utilidade pública serão menos danosos à sociedade do que o valor do aditamento, notadamente nas perspectivas técnica, econômico-financeira e social. Em resumo: na presença de interesses públicos reais e revelados pela administração na motivação, sobressai o dever de eficiência, fortalecendo o contrato mantido (após os testes de higidez e depois de se justificar o interesse público concreto), como instrumento predileto de solução do problema, embora não único e nem discricionariamente descartável, sempre em prol dos direitos fundamentais subjacentes à execução dos contratos administrativos. [1] Ver, por todos, os registros em FERRAZ, Luciano. Direito Municipal Aplicado , Belo Horizonte, Forum, 2009, p. 233-240. [2] NIEBUHR, Joel de Menezes. Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível aqui [3] TORRES, Ronny Charles de. Limites para as alterações contratuais consensuais na Lei 14.133/2021. Disponível aqui [4] Ver, por todos, FERRAZ, Luciano. Op. cit. loc. cit. [5] Ver sobre o tema FERRAZ, Luciano. Nulidades na nova lei de licitações e contratos administrativos: antes nunc do que tunc, Disponível aqui

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)

FERRAZ, Luciano. Alteração contratual consensual na Lei de Licitações e Contratos. *conjur_import*, 11 ago. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-ago-11/alteracao-contratual-consensual-na-lei-14-133-um-dialogo-com-joel-niebhur-e-ronny-charles-de-torres>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colonistas/luciano-ferraz/alteracao-contratual-consensual-na-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Ferraz, L. (2026, August 11). Alteração contratual consensual na Lei de Licitações e Contratos. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-ago-11/alteracao-contratual-consensual-na-lei-14-133-um-dialogo-com-joel-niebhur-e-ronny-charles-de-torres>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

FERRAZ, Luciano. 2026. "Alteração contratual consensual na Lei de Licitações e Contratos." **conjur_import**, August 11. <https://conjur.com.br/2026-ago-11/alteracao-contratual-consensual-na-lei-14-133-um-dialogo-com-joel-niebhur-e-ronny-charles-de-torres>

BibTeX

```
@article{luciano-ferraz-altera-o-contratual-consensual-na-lei-de-2026,
author = {Ferraz, Luciano},
title = {Alteração contratual consensual na Lei de Licitações e Contratos},
journal = {conjur_import},
year = {2026},
url = {https://conjur.com.br/2026-ago-11/alteracao-contratual-consensual-na-lei-14-133-um-dialogo-com-joel-niebhur-e-ronny-charles-de-torres},
urldate = {2026-08-11}
}
```



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/colonistas/luciano-ferraz/alteracao-contratual-consensual-na-lei-de-licitacoes-e-contratos>

PDF gerado em 2026-09-30 18:36 UTC