

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito**  
**Pós-Graduação *Lato Sensu* em Contratações Públicas**

Maria Regiane Marques Megale

**Limites para alterações consensuais nos contratos administrativos**

Belo Horizonte  
2025

Maria Regiane Marques Megale

**Limites para alterações consensuais nos contratos administrativos**

Monografia apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Contratações Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Florivaldo Dutra de Araújo

Belo Horizonte  
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CURSO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

UFMG

## ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DA ALUNA MARIA REGIANE MARQUES MEGALE

Realizou-se, no dia 25 de fevereiro de 2025, às 08:30 horas, 501 (Prédio da Graduação), Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada *Limites para alterações consensuais nos contratos administrativos*, apresentada por MARIA REGIANE MARQUES MEGALE, número de registro 2023710892, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Florivaldo Dutra de Araújo - Orientador (UFMG), Prof(a). Fernando Couto Garcia (UFMG).

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

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

Belo Horizonte, 25 de fevereiro de 2025.

Prof(a). Florivaldo Dutra de Araújo (Doutor)

Prof(a). Fernando Couto Garcia (Doutor)

# LIMITES PARA ALTERAÇÕES CONSENSUAIS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Maria Regiane Marques Megale <sup>1</sup>

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar os limites percentuais para as alterações unilaterais e consensuais dos contratos administrativos, tendo em vista as divergências em comparação com as Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021. A nova lei manteve as prerrogativas da Administração Pública de alterar os contratos unilateralmente, os limites percentuais para acréscimos e supressões dos valores inicialmente ajustados e atualizados, ficando o contratado obrigado a aceitar, nas mesmas condições ajustadas, os limites para acréscimos ou supressões, indicados no art. 124. Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, o legislador não repetiu o disposto no § 2º do art. 65, que possibilitava alteração do contrato administrativo para supressões e acréscimos acima do limite de 25%, desde que realizadas de maneira consensual. Diante da menção explícita, pelo legislador, aos limites percentuais para as alterações unilaterais, as alterações consensuais qualitativas não estariam sujeitas aos limites estabelecidos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021. O estudo foi realizado com base na legislação federal e doutrina, possibilitando fazer uma análise jurídico-comparativa entre as Leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021 e identificar as mudanças acerca das alterações unilaterais e consensuais nos contratos administrativos e os limites para acréscimos e supressões. Ao final, conclui-se que os contratos administrativos podem ser alterados nas hipóteses previstas na Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a sua característica de mutabilidade, para adequação ao interesse público e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, respeitados os limites para alterações.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.133/2021. Contratos administrativos. Alterações unilateral e consensual. Limites percentuais.

---

<sup>1</sup> Pós-graduada em Direito Público, com especialização em Controle de Contas, Transparência e Responsabilidade e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). E-mail: megalegiane@hotmail.com.

## ABSTRACT

The present study aims to analyze the percentage limits for unilateral and consensual changes to administrative contracts, in front of the divergences in comparison with Laws n. 8666/1993 and 14133/2021. The new law maintained the prerogatives of the Public Administration to change contracts unilaterally, the percentage limits for additions and suppressions of the values initially adjusted and updated, with the contractor being obliged to accept, under the same adjusted conditions, the limits for additions or deletions indicated in art. 124. In a different way, the legislator did not repeat the arrangements of § 2° of art. 65 of Law n. 8666/1993 that allowed changes to the administrative contract for deletions and additions above the 25% limit if they are done consensually. Given the legislator's explicit mention of percentage limits for unilateral changes, qualitative consensual changes would not be subject to the limits established in art. 125 of Law 14133/2021. The study is based on federal legislation and doctrine, making it possible to make a legal-comparative analysis between Laws 8666/1993 and 14133/2021 and to identify the unilateral and consensual changes in administrative contracts and the limits for additions and suppressions. In conclusion, administrative contracts can be modified in the cases provided by Law 14133/2021, in view of their characteristic of mutability, in order to maintain the public interest and maintain the economic and financial balance, respecting the limits for changes.

**Keywords:** Law n. 14133/2021. Administrative Contracts. Unilateral and consensual changes. Percentage limits.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>2 O CONTRATO ADMINISTRATIVO</b> .....	7
2.1 Conceito e características do contrato administrativo.....	8
2.2 Prerrogativas da Administração Pública.....	13
<b>3 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS</b> .....	15
3.1 Alterações unilaterais e consensuais .....	16
3.2 Limites legais para alterações contratuais .....	20
3.3 Formalização das alterações contratuais .....	25
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	26
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	28

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133, de 1º/4/2021, trouxe relevantes modificações e inovações nas normas gerais de licitações e contratações públicas, com o objetivo de modernizar as regras em relação à Lei nº 8.666, de 21/6/1993.

A nova lei conservou as regras da Lei nº 8.666/1993, mantendo a prerrogativa da Administração Pública de modificar unilateralmente os contratos por ela celebrados, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados as especificações originalmente estabelecidas.

A revogação da Lei nº 8.666/1993 foi feita tendo em vista que, ao longo do período de sua vigência, novos cenários relativos às contratações públicas foram surgindo, demandando a necessidade de busca de soluções mais eficientes, inovadoras e de “assegurar uma contratação pública mais congruente com a realidade socioeconômica e técnico-científica que o Estado-Administração deve enfrentar” (FRANÇA, 2022), mantendo, no entanto, práticas já consolidadas no ordenamento legal.

Assim, a criação dessa nova norma jurídica acontece em um novo paradigma de governança da Administração Pública para se adequar ao novo contexto social, ou seja, pressupondo “uma análise concreta do contexto social no qual se está inserida, buscando assim a elaboração de uma norma jurídica aplicável e exigível, ou seja, a norma jurídica que deve estar adequada ao contexto no qual se insere”. (PAIVA; SÁ, 2020, *sic.*)

Acerca das alterações dos contratos e dos preços, o tema foi positivado no Título III, Capítulo VII, da Lei nº 14.133/2021, e detalhado nos arts. 124 a 136 que disciplinaram, entre outros aspectos, tanto a possibilidade de modificação do objeto dos contratos administrativos, quanto as implicações financeiras dessas mudanças.

Foram mantidas na nova lei as possibilidades de alterações unilaterais e consensuais nos contratos administrativos, prevendo a possibilidade de acréscimos e supressões, desde que não sejam modificadas as especificações e critérios originais dos contratos e que tenha como objetivo uma melhor adequação aos interesses públicos.

A Lei nº 14.133/2021, diferentemente das disposições do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, tem gerado algumas discussões sobre percentuais específicos para as alterações consensuais qualitativas.

De acordo com o art. 125 da nova lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, alterações para acréscimos ou supressões nos limites estabelecidos. Em casos de reforma de edifício ou equipamento, o limite é de 50%, mantendo uma regra similar

àquela da Lei nº 8.666/1993, oferecendo uma diretriz clara sobre os limites percentuais para alterações contratuais, garantindo assim maior segurança jurídica e previsibilidade para as partes envolvidas nos contratos administrativos.

Esses limites percentuais são fundamentais para que se mantenha um equilíbrio nas relações contratuais e para que as adaptações necessárias não onerem excessivamente as partes, preservando a viabilidade dos projetos e a adequação aos interesses públicos, mas, de fato, a redação é mais abrangente e não detalha melhor os limites para alteração do contrato administrativo por acordo das partes.

Assim, a proposta do estudo é realizar uma pesquisa jurídico-comparativa, sob o ponto de vista legal e doutrinário, para construir uma interpretação mais clara e assertiva sobre os limites percentuais para acréscimos e supressões nas alterações unilaterais e consensuais, em relação ao valor original do contrato atualizado, em razão das mudanças introduzidas pela nova legislação, Lei nº 14.133/2021, em comparação com a Lei nº 8.666/1993.

## **2 O CONTRATO ADMINISTRATIVO**

Os contratos fazem parte da nossa realidade social e cada um representa a formalização de um acordo de vontade, por meio do qual cada parte assume obrigações uma para com a outra, surgindo, assim, as relações contratuais como manifestações da autonomia da vontade.

De acordo com Meirelles (1990, p. 188), “contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”. Segundo o autor, “em princípio, todo contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é, realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens”.

As partes, de maneira livre e dentro de suas capacidades, assumem entre si obrigações mútuas e geram direitos e deveres para o alcance de finalidades específicas. Dessa maneira, as vontades das partes são convergentes e criam normas para reger a relação e a atuação dos contratantes. (ALBUQUERQUE, 2023)

Bittencourt (2022, p. 70) leciona que a expressão “contrato” possui sentido de ajuste, pacto ou transação, exteriorizando a convenção acordada entre pessoas que objetivam um fim específico, configurando um acordo que intenciona adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos.

Os contratos podem ser classificados como públicos ou privados, dependendo do tipo de relação jurídica que estabelecem. Os contratos privados são acordos celebrados entre

particulares, regidos pelo direito privado, tais como: contratos de locação, contratos de compra e venda, contratos de seguro etc.

Os contratos administrativos são ajustes de vontade celebrados entre a administração pública e terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) com o objetivo de atender ao interesse público. São regidos pelo regime jurídico de direito público e normas específicas do direito administrativo, que estabelece regras específicas para a contratação entre a Administração Pública e particulares.

Florivaldo Dutra de Araújo (2023, p. 33) observa que “como regra, devem eles ser firmados com quem for escolhido por meio de licitação, procedimento que tem por objetivo assegurar a eficácia do princípio da impessoalidade na escolha do contratado”.

A Constituição Federal (CR/88) prevê que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI).

No âmbito do Direito Administrativo, “a expressão ‘Contratos da Administração’ é utilizada em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob o regime de Direito Público, seja sob o regime de Direito Privado. ” (Bittencourt, 2022, p. 71)

Sempre que o Estado (Administração Pública) estabelece um ajuste com um terceiro, visando à execução de um objeto pelo qual será procedida uma remuneração, estará celebrando um contrato. Assim, estando a Administração em um dos polos deste contrato, convencionada está no ordenamento jurídico brasileiro a denominação “Contrato da Administração”. Tal expressão é utilizada, portanto, em sentido lato, abrangendo qualquer contrato celebrado pela Administração Pública, que poderá reger-se tanto pelo Direito Público como pelo Direito Privado. (BITTENCOURT, 2022, p. 71, *sic.*)

Em meio a tais conceitos, especificamente relativos ao contrato como um ajuste que representa a vontade de ambas as partes, Celso Antônio Bandeira de Mello conclui que “daí o dizer-se que o contrato é uma forma de composição pacífica de interesses e que faz lei entre as partes. ” (MELLO, 2024, p. 513).

## 2.1 Conceito e características do contrato administrativo

Meirelles (2013, p. 223) conceitua contrato administrativo “como o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade

administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela Administração”.

Na Constituição da República (CR/88) o inciso XXI, do artigo 37 dispõe que compete à União “expedir normas gerais sobre contratação, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista (...)”.

Para a antiga lei de licitação e contratos, Lei nº 8.666/1993, “considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (art. 2º, parágrafo único).

A Lei nº 14.133/2021 não repetiu a definição de contrato como na lei anterior, no entanto, consoante o Portal da Transparência (2024), o contrato é o ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que há um acordo para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.

A nova lei fixa regras para a formalização e para que os contratos alcancem os seus objetivos, estabelecendo no art. 89 que “regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado. ”

Em regra, o instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (art. 95 da Lei nº 14.133/2021). Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua o contrato administrativo como:

(...) um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado. (MELLO, 2024, p. 517-518)

Marçal Justen Filho conceitua o contrato administrativo em sentido restrito como:

(...) um acordo de vontades, em que uma das partes integra a Administração Pública, orientado a constituir relação jurídica submetida ao regime de direito público e destinada ou a satisfazer de modo direto necessidades da Administração Pública ou a constituir uma delegação a um particular da prestação de serviço público, caracterizando-se por regime jurídico que comporta competências anômalas. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1236)

Luciano Ferraz (2023, p. 388) ressalta que o contrato firmado pela Administração Pública com os particulares sempre teve peculiaridades distintivas na comparação com os firmados entre os privados.

Em linhas gerais, convencionou-se afirmar a existência de duas sortes de contratos participados pela Administração Pública: (a) os contratos administrativos - representados pelos ajustes em que há presença de cláusulas exorbitantes do direito comum (regidos pelo Direito Administrativo), e que asseguravam à Administração Pública uma posição de proeminência na relação jurídica; (b) os contratos privados da Administração, que traduziam posição de quase igualdade entre a Administração Pública e os particulares signatários, com regência prioritária por normas de Direito Privado. (FERRAZ; *In*: DI PIETRO, 2023, p. 388)

Citando Di Pietro, Luciano Ferraz complementa que, “a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”, destacando como principais características dos contratos administrativos:

a) posição de supremacia da Administração na relação com o particular, revelada pela presença de cláusulas exorbitantes do direito comum; b) finalidade pública em jogo, a significar que o contrato em questão deve se voltar sempre para atividades dotadas de características de interesse coletivo; c) forma legal, que se impõe como medida de garantia de higidez para o contratado e auxilia a Administração no controle da legalidade das contratações públicas. (FERRAZ; *In*: DI PIETRO, 2023, p. 389)

Desta forma, percebe-se que são características específicas dos contratos administrativos, que os distinguem dos contratos privados: a natureza jurídica (regidos por normas de direito público); a forma escrita, em regra; a alterabilidade (pode ser alterado unilateralmente pela Administração para atender o interesse público); a supremacia da Administração Pública (prerrogativas que lhe conferem maior poder em relação ao contratado); poder de fiscalização; definição de prazos para a duração dos contratos e aplicação de sanções (penalidades) em caso de descumprimento contratual.

Grande parte da doutrina brasileira admite como característica fundamental dos contratos administrativos o caráter personalíssimo ou natureza *intuitu personae*, que consiste na necessidade de execução do objeto pelo próprio contratado. Autores como Sidney Bittencourt (2022, p. 715) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 589), por exemplo, admitem o caráter personalíssimo dos contratos administrativos. Ao contrário desse entendimento, outra parte da doutrina considera que a característica *intuitu personae* dos contratos administrativos decorre do aspecto psicológico e subjetivo da pessoa contratada.

A característica *intuitu personae* dos contratos administrativos diz respeito ao caráter personalíssimo, ou seja, pressupõe que “a Administração Pública estaria vinculada à pessoa contratada e a contratação realizada em razão de suas características particulares, subjetivas ou psicológicas.” (PENNA, 2024, p. 9)

No entanto, os requisitos básicos que caracterizam e qualificam o licitante ou fornecedor no momento da licitação são os atributos e pressupostos necessários apresentados como condições objetivas no momento da comprovação da habilitação demonstrando a capacidade para a plena execução do contrato de forma correta e objetiva, independentemente de suas características particulares, pessoais ou psicológicas.

Por este motivo, assevera Penna (2024, p. 34) que, em casos de necessidade de transferência de concessão ou cessão contratual, não há qualquer óbice, bastando que o cessionário ou empresa contratada comprove os mesmos requisitos de habilitação para a plena execução contratual, evidenciando, assim, a inexistência da natureza pessoal da contratação.

Importante observar que a natureza *intuitu personae* pode concretizar-se quando não existe a necessidade de licitação e o critério para escolha do contratado é feita em razão de suas condições ou características pessoais, como por exemplo, nas hipóteses de inexigibilidade.

Florivaldo Dutra de Araújo, analisa que “a linha de raciocínio deve ser o inverso do que a generalidade da doutrina adota.” Para Araújo,

O qualificativo *intuitu personae* passa, assim, a se referir à possível intransferibilidade, normativamente posta, de, pelo menos, uma das partes contratantes.

Nos contratos administrativos, essa característica não é necessariamente afastada pelo princípio da impessoalidade, embora essa norma favoreça a transferibilidade dessas avenças, desde que permitida pela lei e pelos próprios contratos e garantida a continuidade da execução do objeto contratual.

Assim, a transferibilidade, ou não, do contrato administrativo, não pode ser afirmada a priori, pois dependerá da política legislativa adotada ao se normatizar a matéria.

A tendência atual é a de ampliar as hipóteses e facilitar a transferência, total ou parcial, dos contratos administrativos, inclusive aqueles relativos às concessões de serviços públicos. (ARAÚJO, 2023, p. 38)

Nesse sentido, as obrigações assumidas nos contratos pessoais não podem ser assumidas por outra pessoa, sendo assim intransferível. No entanto, se o contrato puder ser transferido ou cedido para outro contratado, e sendo de interesse o cumprimento da obrigação contratada, a transferibilidade do contrato pode ser afirmada.

A ideia de que no direito brasileiro os contratos administrativos são celebrados *intuitu personae* decorre do direito europeu, “que não conhecia a obrigatoriedade de licitação prévia à contratação administrativa.” Marçal Justen Filho leciona que “a concepção de que os contratos

administrativos ostentam caráter personalíssimo ou natureza *intuitu personae* reflete uma transposição mecânica do direito administrativo francês anterior ou, quando menos, traduz um regime jurídico não mais existente.” Para o autor,

(...) o personalismo do contrato administrativo era afirmado pela doutrina francesa precisamente pela falta de licitação.  
 O personalismo do contrato administrativo era afirmado pela doutrina francesa precisamente pela ausência de prévia licitação. Como a seleção do contratado se inseria em um processo de natureza discricionária, a identidade e os caracteres subjetivos do escolhido eram fundamentais para a Administração Pública. (...) Ora, a situação é radicalmente distinta no Direito brasileiro.  
 Como regra, o regime jurídico da contratação administrativa no Brasil afasta escolhas fundadas em critérios subjetivos (...).  
 Não se permite a adoção de preferência em relação a determinados sujeitos. (...) Todos os particulares que preencherem os requisitos de habilitação presumem-se suficientemente confiáveis para contratação com a Administração Pública.  
 É irrelevante a identidade do vencedor, desde que preencha os requisitos de habilitação.  
 Como consequência inafastável, ultrapassada a fase de habilitação, torna-se irrelevante para a seleção da proposta vencedora qualquer dado atinente ao proponente. (...) Isso é absolutamente incompatível com a ideia de contratação *intuitu personae*. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 962)

Além das características próprias, que garantem que os contratos administrativos sejam cumpridos, atendam às necessidades do interesse público e à eficiência na gestão dos serviços, dos recursos e dos bens públicos, a Administração Pública exerce uma postura privilegiada que sustenta sua superioridade, por meio de prerrogativas especiais, contidas nas cláusulas denominadas “exorbitantes” que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello,

(...) lhe permitem (respeitado o objeto do contrato), determinar modificações nas prestações devidas pelo contratante em função das necessidades públicas, a acompanhar e fiscalizar continuamente a execução dele, a impor sanções estipuladas quando faltas do obrigado as ensejarem e a rescindir o contrato *sponte propria* se o interesse público o demandar. (MELLO, 2024, p. 518)

As prerrogativas da Administração são as peculiaridades, características essenciais consubstanciadas na supremacia de poder (superioridade) da Administração, sujeitando os contratos administrativos às normas e princípios do direito público, o que os diferencia dos contratos privados, que são sujeitos ao direito privado. “São prerrogativas da Administração em relação aos contratos administrativos, existentes por força da ordenação legal ou das cláusulas exorbitantes da avença”. (MELLO, 2024, p. 514)

## 2.2 Prerrogativas da Administração Pública

Por cláusulas exorbitantes, entendem-se disposições específicas que decorrem do regime jurídico dos contratos administrativos e que conferem prerrogativas e poderes à Administração Pública. Conferem à Administração vantagens visando ao atendimento do interesse público de forma mais eficiente.

As prerrogativas da Administração Pública “são formalizadas no contrato por meio das chamadas cláusulas exorbitantes. Essas cláusulas são aplicáveis apenas em contratos regidos pelo Direito Público, uma vez que decorrem do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.” (TCU, 2025)

A lista de cláusulas exorbitantes é taxativa, tendo a Lei nº 14.133/2021, no art. 104, mantido o regramento do art. 58 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 104 - O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:  
I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;  
II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;  
III - fiscalizar sua execução;  
IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;  
V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de risco à prestação de serviços essenciais, e necessidade de acautelar a apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção. (BRASIL, 2021)

Essas prerrogativas não devem se sobrepor à noção de que o exercício das competências anômalas da administração não pode ser realizado em afronta à garantia constitucional (inciso XXI do art. 37, da CR/88) da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (CARDOSO, 2024, p. 186)

Outro aspecto que merece destaque quanto às prerrogativas da Administração Pública é que, apesar da semelhança do art. 104 da Lei nº 14.133/2021 com o art. 58 da Lei nº 8.666/1993, a nova lei contém premissas suficientes para a construção de uma nova relação contratual, mais equilibrada, menos instável, mais eficaz, na qual o interesse privado passou a ocupar certo protagonismo, reconhecendo-se a sua importância para o negócio jurídico e a satisfação do próprio interesse público. (PÉRCIO, 2024)

Isto porque, o exercício das prerrogativas da Administração Pública agora se aplica a um novo contexto de consensualismo, uma nova regulamentação positivada pelos arts. 151 a 154 da nova lei, com o objetivo de criar espaço para negociação na resolução de controvérsias,

superando a fase do “direito administrativo do medo” para o “direito administrativo consensual”.

Nos termos do inciso I do art. 104 da nova lei, a Administração Pública pode modificar unilateralmente os contratos, mediante justificativa e adequação às necessidades do interesse público, respeitados os direitos do contratado. O § 2º do referido artigo determina que as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que seja mantido o equilíbrio contratual, e que não podem ser alteradas sem prévia concordância do contratado, devendo ser mantida a relação inicialmente estabelecida pelas partes entre os encargos do contratado e a justa remuneração da Administração pelo objeto do ajuste.

A mutabilidade enquanto prerrogativa exorbitante do direito comum tem sua legitimidade assentada no interesse público a ser tutelado pela Administração, que não raro reclama a alteração das características do objeto contratado. Em todos os casos, essa prerrogativa deve respeitar a identidade do objeto do contrato e os direitos do particular contratado. (ASSIS; *In*: NIEBUHR, 2021, p. 189)

A Administração Pública pode, ainda, extinguir os contratos unilateralmente, nos casos especificados nos arts. 137, incisos I a IX, e 106, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, devendo serem especificados os procedimentos e critérios para a verificação dos motivos para a extinção, consoante § 2º do art. 137. A esse respeito, as hipóteses de extinção do contrato deverão observar o disposto no § 3º do mesmo artigo, e em consonância com o art. 138, o que é uma novidade, pois não havia na Lei nº 8.666/1993, disciplina a respeito das formas consensuais para extinção contratual.

A fiscalização da execução dos contratos, cuja prerrogativa está prevista no inciso III do art. 104, é o dever de controle que deve ser exercido pela Administração Pública, com vistas ao cumprimento do contrato. O inciso IV dispõe sobre a prerrogativa da Administração Pública de aplicar sanções, motivadas pela inexecução total ou parcial dos contratos.

Conforme dispõe o § 4º do art. 104, os emitentes das garantias previstas no art. 96 da nova lei devem ser notificados pela Administração quanto ao início de processo administrativo para apuração de descumprimento de cláusulas contratuais. A prestação de garantia nas contratações de bens, obras e serviços visa a assegurar o fiel cumprimento das obrigações assumidas contratualmente.

Embora as prerrogativas sejam usadas para justificar a garantia do interesse público e da eficiência, decorrente de comando constitucional (*caput* do art. 37), é necessária a adoção de práticas de modernização e atualização fundadas nos mecanismos consensuais de solução de controvérsias.

### 3 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

A nova lei de licitações e contratações públicas trouxe inovações importantes em substituição à Lei nº 8.666/1993, embora ainda necessitando de regulamentação em diversos temas e de interpretação para sua correta aplicação, tanto pela Administração Pública como por todos os envolvidos nos processos de licitações e contratações públicas.

A possibilidade de alteração unilateral por parte da Administração Pública costuma ser apontada como a principal característica dos contratos administrativos, estando prevista no inciso I do art. 104 da Lei nº 14.133/2021, repetindo a regra do inciso I do art. 58 da Lei nº 8.666/1993, assegurando à Administração a prerrogativa de *“modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado”*, desde que resguardadas *“As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos”* (§ 1º) que *“deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual”*.

A princípio, o contrato, após celebrado, deve ser cumprido fielmente não podendo ser alterado. No entanto, a nova lei manteve expressamente as prerrogativas da Administração Pública de alterar unilateralmente o contrato nas hipóteses delimitadas nos incisos I e II do art. 124, objetivando sua manutenção.

De acordo com Marçal Justen Filho (2023, p. 1.408), como princípio geral, não se admite que a modificação do contrato, ainda que por acordo entre as partes, importe alteração radical ou acarrete frustração aos princípios da obrigatoriedade da licitação e da isonomia.

Contudo, fatos novos e imprevisíveis, falhas e equívocos cometidos na fase do planejamento provocam alterações ensejadoras de acréscimos e supressões no objeto do contrato, inclusive afetando o equilíbrio econômico-financeiro da relação estabelecida entre as partes. (CARDOSO, 2024, p. 251)

A Administração possui o direito de alteração unilateral da avença, decorrente da cláusula exorbitante, refletindo para o contratado uma obrigação. O contratado não pode se opor a uma decisão da Administração, se restarem respeitados os limites legais para alteração e, também, não pode alterar unilateralmente o contrato.

Ponto relevante que envolve as alterações das condições avençadas é a relação que se estabelece entre o contratado e a Administração. Os contratos administrativos envolvem prestações e contraprestações entre as partes e a equação formada pelos direitos e os encargos assumidos no momento da formalização da avença devem ser mantidos durante toda sua execução. Ocorrendo qualquer fato que possa desequilibrar direitos e deveres, afetando o

equilíbrio econômico-financeiro das condições contratadas, este deve ser restabelecido, nos limites e condições do contrato e da legislação. A esse respeito Juliano Heinen observa que,

(...) podemos dizer que todo o contrato possui uma base econômica que reflete uma correspondência entre as prestações e contraprestações das partes contratantes. A equivalência entre direitos e encargos assumidos pela contratada será mantida ao longo da execução contratual, nos limites e possibilidades do que foi pactuado e nos limites da lei. De modo que, constatada a ocorrência de um evento apto a desequilibrá-lo, a equivalência entre direitos e obrigações devem ser restabelecidas somente e tão-somente nos limites do contrato e da legislação. (HEINEN, 2023, p. 843)

Em face da sistemática constitucional e da redação da nova lei de licitações, imposta uma alteração pela Administração, esta deve ser acatada. Todavia, a alteração a ser promovida deve ser, preferencialmente, de forma consensual quando a Administração não dispuser de condições para determinar a solução mais satisfatória sob os prismas técnico e econômico. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1408-1409)

Assim como no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, o art. 124 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os contratos podem ser unilateralmente alterados pela Administração de forma quantitativa ou qualitativa, dentro dos limites permitidos. Conforme disposto nos incisos I e II, do art. 124, o contrato administrativo pode ser alterado unilateralmente e consensualmente, garantindo, em ambas as situações, a busca pelo interesse público e a observância dos limites estabelecidos na legislação.

### 3.1 Alterações unilaterais e consensuais

Conforme o inciso I do art. 124 da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública possui a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato, desde que as alterações sejam necessárias ao interesse público e que presentes os pressupostos elencados nas alíneas “a” e “b”, quando for necessária adequação do projeto ou das especificações, ou quando houver necessidade de modificação do contrato que envolva acréscimo ou decréscimo do valor contratual.

A modificação do projeto ou das especificações é uma situação de modificação qualitativa e a modificação do valor contratual é uma modificação quantitativa. A alteração imposta de modo unilateral deve ser acatada pelo particular, mas não afasta a possibilidade de haver consenso entre as partes.

As alterações qualitativas do objeto ocorrem quando necessária a modificação nas características ou qualidades do objeto contratado, para melhor adequação técnica do projeto ou das especificações do objeto por motivo ocorrido em momento posterior à contratação

(alínea “a). São alterações necessárias para a adequação do contrato às novas condições que possam surgir durante sua execução, para garantir que o objeto contratado seja entregue conforme os interesses e exigências públicas, sem prejudicar o equilíbrio econômico-financeiro do acordo.

Tais alterações derivam ou devem derivar de situações em que modificações no objeto ou projeto original são necessárias ao atendimento dos objetivos públicos da contratação. Trata-se de alteração que não deve ser prejudicial ao contratado nem à Administração, merecendo ter o equilíbrio contratual mantido através do devido aditamento, conforme previsto no artigo 130 desta Lei. (TORRES, 2024, p. 724)

Ressalta-se que tais alterações devem ser tratadas com atenção e controle específico, tendo em vista que o princípio do planejamento das contratações públicas deve ser observado, evitando-se a necessidade de posteriores alterações que podem prejudicar as especificações do objeto da licitação. O art. 126 da Lei nº 14.133/2021 prevê que nas alterações unilaterais o objeto da contratação não pode ser transfigurado e, caso aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro inicial (art. 130)

Em contratações de obras e serviços de engenharia podem ser necessárias alterações qualitativas, se necessária a aquisição de materiais e serviços que não foram previstos na planilha, desde que devidamente justificados, respeitados os limites estabelecidos no art. 125 da Lei.

Nota-se que, nas alterações qualitativas, as modificações do objeto não implicam aumento ou diminuição do valor contratado. No entanto, podem ocorrer alterações do projeto que geram modificações quantitativas e, conseqüentemente, a alteração do valor do contrato.

As alterações quantitativas abordam a modificação do valor do contrato ou a quantidade dos itens contratados, mas não alteram as especificações do projeto (alínea “b”). A alteração não ocorre nas especificações do objeto, mas sim no acréscimo ou supressão do quantitativo fornecido ou executado, gerando alteração no valor inicialmente ajustado, devendo ser observados os limites legais específicos.

Assim como nas alterações qualitativas, as alterações quantitativas também devem ser justificadas, o que significa dizer que a decisão de alteração unilateral deve ser motivada e autorizada pela autoridade competente para a realização do certame, sendo a alteração formalizada por meio de termo aditivo. (TORRES, 2024, p. 725)

Ressalta-se que, a Lei nº 14.133/2021 manteve o mesmo regramento da Lei nº 8.666/1993, não afastando a necessidade da exigência de manifestação da assessoria jurídica

nos procedimentos de celebração de termos aditivos contratuais, mesmo que em alguns casos possa ser dispensável, “nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico” (§ 5º do art. 53).

O inciso II do art. 124 disciplina a possibilidade de alteração consensual ou por acordo entre as partes, desde que presentes as hipóteses: a) para substituição do seguro-garantia; b) quando necessária a modificação do regime de execução de obra ou serviço ou do modo de fornecimento; c) quando necessária a mudança da forma de pagamento, mantido o valor inicial; e, d) quando necessário o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Rony Charles (2024, p. 724) ressalta que, mesmo sendo possível a realização de alteração consensual, não são permitidas alterações que desvirtuem ou descaracterizem o objeto contratual licitado. As alterações contratuais não podem beneficiar tratamento que possa ser desigual em favor do contratante.

Tanto as alterações unilaterais quanto as alterações consensuais (ou por acordo entre as partes ou bilaterais), refletem a necessidade de atendimento do interesse público e devem ser motivadas pelo administrador. A motivação é importante para que seja prestigiada a manutenção dos contratos, de forma a se evitar sua extinção, sem justificativa.

Essa motivação, requisito basilar previsto no *caput* do art. 124, assegura que qualquer alteração, ou a própria extinção de um contrato, seja realizada com base em critérios claros e justificados, evitando arbitrariedades ou abusos de poder. Assegura, ainda, que os contratos se mantenham alinhados aos interesses públicos e que eventuais modificações ou extinções sejam feitas em conformidade com a legalidade e o interesse público.

As alterações consensuais nos contratos administrativos refletem a modificação do contrato com o acordo de ambas as partes, ou seja, da Administração Pública e do contratado, para ajustar algum termo ou condição do contrato, sempre respeitando o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro. Para que essa alteração seja válida, ela deve ser prevista no contrato e formalizada adequadamente por meio de aditivo contratual.

O inciso II do art. 124 menciona as possibilidades e condições da modificação consensual, que podem envolver modificação facultativa ou obrigatória, dependendo das circunstâncias que justifiquem a alteração e o interesse das partes envolvidas.

A alteração facultativa pode ocorrer por concordância das partes, como a substituição da garantia, lembrando que esta modificação pode ser obrigatória se necessária a redução ou complementação da garantia.

A alteração obrigatória envolve certas disposições, devido à necessidade de garantir o cumprimento das condições legais ou para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato: a modificação do valor do contrato para corrigir o desequilíbrio econômico causado por fatos imprevisíveis; alterações nas condições do contrato devido a mudanças nas circunstâncias que tornam o contrato inadequado ou impossível de ser cumprido como originalmente acordado; e alterações no objeto, para ajustar as condições de execução do contrato, como a necessidade de modificar quantidades ou prazos, devido ao interesse público.

Nesse ponto, faz-se necessário observar que o dispositivo em comento estabelece as hipóteses de alteração do contrato que podem ser realizadas por acordo entre as partes. Na opinião de Jessé Torres Pereira Júnior (2009, p. 717), o dispositivo elenca as situações em que, necessariamente, deverá haver consenso entre a Administração Pública e o contratado.

A alínea “a” trata de situação em que é conveniente a substituição da garantia de execução. Marcelo Loureiro (2024, p. 1370) destaca que, nesse caso, a “Administração somente poderá aceitar a substituição da garantia bancária caso ela seja benéfica e tal situação deverá estar devidamente comprovada mediante despacho fundamentado”.

A alínea “b” aplica-se quando se verifica uma impossibilidade de execução da obra ou serviço e do modo de fornecimento, sendo necessária a alteração se verificada a inaplicabilidade dos termos originalmente pactuados.

A alínea “c” admite a alteração consensual se restar comprovado que a forma de pagamento deve ser alterada por motivo superveniente, para melhor execução do ajuste, mantido o valor inicial atualizado, sem a possibilidade de antecipação de pagamento.

O restabelecimento do equilíbrio econômico, previsto na alínea “d”, é cláusula prevista constitucionalmente (inciso XXI, art. 37, CR/88). Este dispositivo tem como escopo defender o particular de qualquer prejuízo em decorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, bem como resguardar os interesses da Administração Pública no caso da hipótese de prejuízo ao erário.

Portanto, as alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, do inciso II, do art. 124, estabelecem as condições consensuais para que as partes, de forma legal, possam realizar alterações no contrato administrativo, respeitando sempre o interesse público e os limites previstos pela lei.

As alterações consensuais não podem transfigurar o objeto da contratação, ou seja, devem manter a essência do contrato e não podem modificar substancialmente o seu objeto

original: a mudança acordada entre as partes deve ser feita dentro dos limites legais e sem comprometer a natureza do que foi inicialmente contratado.

O Tribunal de Contas da União afirma que as alterações unilaterais ou consensuais não podem transfigurar o objeto da contratação, de modo a não burlar o procedimento licitatório:

As alterações contratuais, tanto quantitativas quanto qualitativas, devem respeitar os limites estabelecidos nos arts. 125 e 126 da Lei 14.133/2021. Isso significa que elas não podem transfigurar o objeto da contratação e devem observar o limite de acréscimo de 25% do valor do contrato atualizado (inclusos, portanto, eventuais reajustes, repactuações ou recomposições) de obras, serviços ou compras, ou de 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento, mantendo as condições originais do contrato.

Para supressões unilaterais, o limite a ser observado é de 25%, em qualquer caso. Portanto, supressões superiores a esse limite só podem ser realizadas por consenso entre as partes, desde que não transfigure o objeto da contratação. (TCU, 2024, p. 908)

A importância da consensualidade nas alterações é fundamental para a flexibilidade, a eficiência e a manutenção da harmonia nas relações contratuais, tanto no setor público, quanto privado. Ela garante que as modificações necessárias sejam feitas de maneira que respeitem as necessidades de ambas as partes e atendam ao interesse público, evitando litígios, assegurando a continuidade do contrato e mantendo a segurança jurídica.

A consensualidade também pode ser realizada em hipóteses nas quais caberiam alterações unilaterais nos contratos administrativos, previstas no inciso I do art. 124, com vistas a gerar maior eficiência e redução de custos, sempre em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e aos limites legais.

### 3.2 Limites legais para alterações contratuais

Os limites legais para as alterações contratuais unilaterais e consensuais estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 mantiveram semelhança com a Lei nº 8.666/1993. No entanto, houve importantes alterações, com interpretações e aplicabilidades que precisam ser claramente definidas pela doutrina atual.

A Lei nº 14.133/2021 definiu no art. 125 os limites para a alteração unilateral, cuja redação é similar à do § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993:

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
§ 1º do art. 65	Art. 125
O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos	Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do <i>caput</i> do art. 124 desta Lei, o

ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.	contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).
--	--

O citado dispositivo disciplina a regra adotada na Lei nº 8.666/1993, preservando a orientação de que o contratado é obrigado a aceitar, nas hipóteses do inciso I do art. 124, as modificações unilaterais até o limite de 25% ou de 50% nas situações previstas no referido dispositivo, incidentes sobre o valor inicial do contrato atualizado.

Atente-se ao fato de que, diferentemente da Lei nº 8.666/1993, que fazia menção apenas a alteração quantitativa, o art. 125 abrange alterações unilaterais quantitativas e/ou qualitativas (inciso I do art. 124).

Marçal Justen Filho (2023) salienta que nas alterações contratuais existe a necessidade de ser preservada a função e a utilidade da licitação e que os direitos e obrigações das partes devem ser definidos e preservados, mesmo admitindo a possibilidade de alteração do acordo originalmente estabelecido, restritas a determinados limites e sem desnaturar o objeto licitado, em observância ao princípio da proporcionalidade e da vinculação ao ato convocatório.

Para Ronney Charles Lopes de Torres (2024) “de acordo com a nova lei o valor inicial do contrato deve ser atualizado e consoante o texto legal, os percentuais devem incidir sobre o valor atualizado do contrato.” Para Torres, os limites definidos pela lei valem para as alterações providenciadas na execução contratual, mas não para a atualização do valor do contrato.

Assim, em relação aos limites legais estabelecidos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021 para alterações contratuais unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do art. 124, prevê-se que a Administração Pública pode realizar alterações unilaterais no contrato de forma limitada e sob condições específicas.

No entanto, a doutrina é clara em relação ao disposto no art. 125 da nova lei, indicando que somente nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do art. 124 os limites percentuais para acréscimos e supressões devem ser observados, sem qualquer compensação entre si. A compensação não pode ser feita e representa uma prática vedada, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, principalmente para impedir o chamado “jogo de planilhas”.

Os acréscimos e as supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser considerados isoladamente, ou seja, o conjunto de acréscimos e o conjunto de supressões devem ser sempre calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, aplicando-se, a cada um desses conjuntos, sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 125 da Lei n. 14.133/2021. (TCU, Orientações e Jurisprudência, 2024).

A Lei nº 14.133/2021 não reproduziu o regramento do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, que autorizava supressões resultantes de acordo entre as partes excedentes ao limite estabelecido. O posicionamento doutrinário acerca da questão da omissão da exigência acerca dos limites para supressões ou diminuições do valor do contrato é o ponto central do presente estudo.

O art. 125 da nova lei indica, apenas, que o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, alterações para acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, em caso de obras, serviços ou nas compras, e, em caso de reforma de edifício ou equipamento, o limite será de 50%.

O art. 125 afirma que nas “alterações unilaterais” (...) possuem limites: o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento). Então, nas modificações bilaterais não há esses limitadores? Resposta: não há. (HEINEN, 2023, p. 853).

Ronny Charles Lopes de Torres leciona que:

A Lei nº 8.666/93, após definir os limites para as alterações unilaterais no § 1º do artigo 65 (com redação similar à da Lei nº 14.133/2021), regrou no § 2º que nenhum acréscimo ou supressão poderia “exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior”, ressalvando, apenas “as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes”. (TORRES, 2024, p. 740)

De acordo com o doutrinador, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que as alterações unilaterais e consensuais podem ser usadas para acréscimos e supressões, no entanto, “o texto não repetiu a regra da Lei nº 8.666/1993 que aplicava os limites para alterações consensuais que gerassem aumento do valor”. (TORRES, 2024, p. 740)

O silêncio da Lei nº 14.133/2021 quanto aos limites para acréscimos nas alterações consensuais sugere diversas interpretações:

Diante da ausência, os limites existiriam apenas para as alterações unilaterais? Em nossa opinião, mesmo sem a existência de limite expresso na legislação, os percentuais definidos como limite para alterações contratuais devem, via de regra, ser

também respeitados nas alterações contratuais que repercutam em acréscimos no valor das contratações. (...). Em relação às alterações consensuais para redução do valor contratado, acreditamos que não há razão para estabelecer limites, uma vez que o contratado possui autonomia para dispor sobre a redução do fornecimento contratado, sem qualquer controle da lei. (TORRES, 2023, p. 740).

Assim, a regra anterior, autorizava supressões em limites superiores ao percentual estipulado na lei, regra esta não reproduzida no novo diploma. Logo, a limitação percentual parece aplicar-se, indistintamente, para acréscimos e supressões.

Nesse passo, o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres e de Marcelo Loureiro é no sentido de que, pela regra do art. 125, os limites para supressões ou acréscimos nas alterações consensuais não se aplicariam se fossem acordadas, permitindo, assim, a manutenção das mesmas condições ajustadas e da capacidade econômico-financeiras para ambas as partes.

Juliano Heinen (2023, p. 853) vai mais além e entende que, de acordo com a regra do artigo 125, não há limites para as modificações bilaterais. Para o autor “na prática, o particular contratado e o Estado contratante poderão pactuar a alteração do ajuste sem respeitar os limites percentuais mencionados, podendo aumentar o valor inicial em duzentos, trezentos ou mil por cento.”

Quando necessária a substituição ou complementação da garantia de execução, ou para a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, a Lei nº 14.133/2021 admite que sejam feitas por acordo entre as partes, sem que haja violação às regras do edital e da competição.

Em caso de necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, por motivo de força maior ou caso fortuito, a Administração Pública poderá reequilibrar (sem limites percentuais) ou extinguir o contrato (inciso V do art. 137).

(...) a opção do legislador mostra-se razoável, mesmo porque permite a manutenção do direito das partes de recompor a base econômica do negócio, impactada e desfigurada por fatos posteriores ao momento da assinatura do ajuste e alheios aos contratantes. E isto pode ser feito para além dos limites de mais ou menos vinte e cinco por cento, e mais de cinquenta por cento em casos de reforma. Se assim não fosse, impedir-se-iam reequilíbrios fora destes limites legais, devendo o contrato ser extinto, e feita nova licitação, o que seria ainda pior. (HEINEN, 2023, p. 854)

Sobre as modificações consensuais, Marçal Justen Filho (2023, p. 1456) afirma que “a ausência de vedação equivalente à prevista na Lei 8.666/1993, afasta o argumento utilizado para reputar proibidas alterações que superassem o referido limite.” E acrescenta:

Basicamente, trata-se de reconhecer que o art. 125 da Lei 14.133/2021, disciplina especificamente as alterações impostas de modo unilateral e compulsório, sem a concordância do contratado. Mas não contempla vedação genérica e ilimitada a toda e qualquer modificação. Logo, é cabível promover alteração que supere os limites previstos, desde que mediante concordância entre as partes. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1456)

Pode-se concluir que, de regra, os contratos administrativos não devem ser alterados, mas, se necessário for, as modificações devem ser por motivo excepcional e devidamente justificadas, podendo ser admitido o aumento ou diminuição nas alterações por acordo entre as partes em limites percentuais acima dos previstos na lei para a hipótese de alteração unilateral. Porém, tais alterações devem ser tratadas de forma a não desvirtuar a contratação, o estabelecido no procedimento licitatório e de acordo com os princípios da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Embora tais entendimentos doutrinários contribuam para superar as dúvidas acerca da omissão do regramento previsto no § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, infere-se do referido dispositivo que, na falta de previsão para limites nas alterações consensuais, acréscimos e supressões resultantes, por acordo entre as partes, podem ultrapassar os limites legais (art. 125, da Lei nº 14.133/2021), sobre o valor inicial do contrato atualizado.

Em caso de reforma de edifício ou equipamento alínea, a nova lei (ainda, art. 125) estabelece que o limite de 50% do valor inicial atualizado do contrato, é estabelecido tanto para alterações qualitativas quanto quantitativas, não podendo haver compensação entre acréscimos ou supressões, sendo o contratado obrigado a aceitar os aumentos em decorrência do interesse público.

Da análise desse dispositivo (art. 125) depreende-se que a disciplina que cerca o tema das alterações contratuais, deve-se admitir que os contratos administrativos originalmente firmados podem sofrer alterações sem que o objeto licitado seja modificado (art. 126). Sobre os acréscimos e supressões é vedada a compensação: os acréscimos ou supressões não podem ser examinados de modo conjunto. Por exemplo, em uma alteração para um acréscimo quantitativo de 10% do objeto não pode ser somado a um acréscimo de 30% em caso de revisão de preços para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nesse passo, havendo necessidade de alteração, o limite a ser imposto deve ser analisado não quanto à forma de alteração, mas sim quanto à natureza da alteração. Assim, como o dispositivo não veda alterações ilimitadas, “é cabível promover alteração que supere os limites previstos, desde que mediante concordância entre as partes”. (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1.413)

Ainda, para Juliano Heinen (2024, p. 1.503), “pela dicção expressa do art. 125, os limites às supressões ou às diminuições do valor original do contrato não se aplicam se acordadas”, sem, contudo, ferir a viabilidade da execução do que fora ajustado”.

O Capítulo XII, da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) nos arts. 151 a 154, introduziu os institutos da conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e a arbitragem, como meios alternativos para resolução de controvérsias (art. 151). Assim, os contratos administrativos podem passar a prever a adoção de meios alternativos de solução, inclusive quanto a alterações unilaterais e consensuais, demonstrando o avanço das regras e uma mudança de paradigma da Administração Pública, admitindo a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos, dando ênfase nos interesses do contratado, evitando prejuízos, proporcionando segurança jurídica e a execução contratual.

### 3.3 Formalização das alterações contratuais

No curso da execução dos contratos, as alterações devem ser feitas por meio de termo aditivo, condição essencial para a sua validade, imposição prevista no § 6º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e art. 132 da Lei nº 14.133/2021.

O TCU manifesta-se a respeito:

A formalização do termo aditivo, devidamente publicado no PNCP, é condição necessária para que o contratado execute as prestações determinadas pela Administração. No entanto, em casos excepcionais, quando há necessidade justificada de antecipação de seus efeitos, o contratado pode executar as prestações antes do aditamento. Nessa hipótese, a formalização do termo aditivo deve ocorrer no prazo máximo de um mês. (TCU, 2025)

Conforme os ditames da Lei nº 14.133/2021, as alterações contratuais devem ser formalizadas por meio de termos aditivos, que podem ter formato eletrônico e requerem prévia análise jurídica.

Esses termos devem ser divulgados no sítio eletrônico oficial da organização e no Portal Nacional de Contratações Públicas. Ademais, as justificativas para as alterações devem ser registradas nos autos do processo da execução contratual. Conforme orienta o Tribunal de Contas da União,

Os contratos administrativos podem ser alterados nas hipóteses previstas no art. 124 da Lei 14.133/2021. As alterações podem ser unilaterais, quando feitas pela Administração sem a necessidade de prévia anuência do contratado, ou consensuais, por acordo entre as partes. As alterações contratuais devem ser formalizadas por meio

de termos aditivos, que podem ter formato eletrônico e requerem prévia análise jurídica. Esses termos devem ser divulgados no sítio eletrônico oficial da organização e no Portal Nacional de Contratações Públicas. Ademais, as justificativas para as alterações devem ser registradas nos autos do processo da execução contratual. (TCU, 2024)

Na hipótese de alterações contratuais sem a formalização de termo aditivo, pode caracterizar contrato verbal, ato considerado irregular, ocasionando a responsabilização do agente responsável. Todo contrato verbal firmado com a Administração Pública é vedado, conforme disposto no § 2º do art. 95.

Caso ocorra a necessidade de registros que não caracterizem alteração contratual, é admitida a formalização por apostilamento. O art. 136 admite a dispensa da celebração de termo aditivo nas hipóteses de:

- I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
- II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
- III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- IV - empenho de dotações orçamentárias.

Marçal Justen Filho (2023, p. 1502) leciona que “o apostilamento consiste na inscrição do instrumento contratual, por atuação exclusiva da Administração, da notícia de evento pertinente ao contrato, com indicação das alterações daí decorrentes. ” Para o autor, “essa solução se aplica ao reajustamento e também a outras hipóteses similares, tais como os casos de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato. ”

Acerca das alterações unilaterais ou consensuais, é importante ressaltar que, na fase preparatória da contratação deve ser realizado um planejamento adequado, em conformidade com as novas regras e princípios, evitando que situações diversas ou fatos imprevisíveis possam ocasionar a necessidade de aditivos contratuais e, conseqüentemente, impactos econômicos para a administração e para o contratado.

#### **4 CONCLUSÃO**

A justificativa para a elaboração do estudo surgiu da necessidade de contribuir para uma análise das alterações unilaterais e consensuais dos contratos administrativos, tendo em vista a nova redação da lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), sua adequação e implementação das inovações.

A mutabilidade é uma prerrogativa da Administração Pública e uma característica dos contratos administrativos, decorrem das cláusulas exorbitantes e conferem à Administração modificar, rescindir ou extinguir os contratos.

Sob o ponto de vista doutrinário, as alterações contratuais são compreendidas como ajustes nos termos do contrato administrativo já celebrado, visando adequá-lo às necessidades e aos interesses do serviço público e da Administração e em respeito aos direitos dos contratados, ou para adequá-los às realidades do contexto no qual foram celebrados, para manter o equilíbrio econômico-financeiro.

As alterações nos contratos administrativos não devem ser consideradas como regra, devendo ser executados da forma como foi inicialmente prevista. No entanto, a lei prevê que, em casos de ocorrerem fatos novos, imprevisíveis, falhas ou outras ocorrências que tornem necessárias alterações, os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente ou consensualmente, dentro dos limites estabelecidos.

A nova lei regulamentou de forma taxativa, nos incisos I e II do art. 124, as hipóteses para alterações unilaterais e consensuais, o que já era previsto no art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Os limites percentuais previstos no art. 125 permitem promover acréscimos ou supressões do objeto contratado, respeitando-se o valor inicial do contrato atualizado.

Acerca dos limites para alteração consensual, o legislador não foi claro quanto aos limites para supressão além do percentual de 25%. No entanto, a posição doutrinária ressaltada neste estudo é no sentido de que, nas supressões, pode ser admitido o aumento ou diminuição nas alterações, por acordo entre as partes, em limites percentuais acima dos previstos na lei.

Porém, vislumbra-se a necessidade de que tais alterações devam ser tratadas de forma a não desvirtuar a contratação e o estabelecido no procedimento licitatório e de acordo com os princípios da economicidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Por se tratar de um ato normativo com grande repercussão, a nova lei de licitações e contratações públicas ainda demanda regulamentações e maiores estudos para sua interpretação e correta aplicação, em especial em se tratando das alterações dos contratos administrativos.

Por fim, importa mencionar que a Lei nº 14.133/2021 permite o uso de métodos alternativos para solução de controvérsias na execução de contratos administrativos e, em caso de dissenso nas alterações unilaterais e consensuais, devem ser utilizados esses métodos para uma solução que beneficie a Administração e o contratado, demonstrando o avanço das regras e uma mudança de paradigma da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Caio Felipe Caminha de. **Contratos administrativos: teoria e prática na Nova Lei de Licitações**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Transferência dos contratos administrativos e o sentido de seu possível caráter *intuitu personae*. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson. *Novas Leis: Promessas de um futuro melhor? Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ASSIS, Luiz Eduardo Altenburg. Alteração dos contratos administrativos. In: NIEBUHR, Joel de Menezes, *et al.* **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova lei de licitações: passo a passo**. 2. ed., rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Licitações e contratações**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes#:~:text=J%C3%A1%20o%20contrato%20C3%A9%20o,Federal%2C%20acesse%20Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20Contratos>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prerrogativas da Administração**. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-11-4-prerrogativas-da-administracao/>. Acesso em: 03 jan. 2025.

CARDOSO, Lindineide Oliveira. **Contratos administrativos na Nova Lei de Licitações**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERRAZ, Luciano. Contratos na nova lei de licitações e contratos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. 3. ed. São Paulo: Forense, 2023.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Alteração dos contratos administrativos e de seus preços na lei federal nº 14.133/2021. In: Harger, Marcelo. **Aspectos polêmicos sobre a nova lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: nova lei 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: atualizado de acordo com a Lei nº 12.349/2010**. São Paulo: Dialética, 2012.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO; Caio de Souza. **O caráter impessoal dos contratos de concessão de direito real de uso de bem público**. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDAdmCont\\_n.23.02.PDF](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.23.02.PDF). Acesso em: 03 jan. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 23. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 37. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Dever de consensualidade na atuação administrativa**. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril\\_v55\\_n218\\_p63.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63.pdf). Acesso em: 03 jan. 2025.

PAIVA, Phablo Freire; SÁ, Ana Carolina Campos dos Santos. Pesquisa jurídica e produção dos saberes no cotidiano: apontamentos em perspectiva descolonial. **Interfaces Científicas**, Aracaju, v. 8, n. 1, nov./2019 – fev./2020. Disponível em: DOI: 10.17564/2316-381X.2019v8n1p245-268. Acesso em: 15 jun. 2024.

PENNA, Rodolfo Breciani. A (in)existência de caráter personalíssimo nos contratos administrativos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 99, p. 8-48, dez. 2024. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1527>. Acesso em: 227 jan. 2025.

PÉRSIO, Gabriela. **Os contratos da Lei 14133/2021: uma análise considerando o contexto de mudanças e a necessidade de avanços**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/os->

contratos-da-lei-14-133-2021-uma-analise-considerando-o-contexto-de-mudancas-e-a-necessidade-de-avancos/. Acesso em: 15 nov. 2024.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, relatórios técnicos e/ou científicos e artigos científicos**: conforme a Associação Brasileira de Notas Técnicas (ABNT). 4. ed. reform. e atual. Belo Horizonte: PUC Minas, 2022. Disponível em: [www.pucminas.br/biblioteca](http://www.pucminas.br/biblioteca). Acesso em: 05 abr. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Licitação e contratos administrativos: anotações aos artigos da lei 14.133, de 1º.4.2021**. São Paulo: JusPodivm, 2023.

TORRES, Rony Charles Lopes de. **Lei de licitações públicas comentada**. 14. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.