

**A MUDANÇA DE PARADIGMA DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS NA LEI Nº 14.133/2021:
DA DECISÃO Nº 215/1999 AO NOVO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO**

Hamilton Bonatto¹

1. Introdução

A disciplina das alterações dos contratos administrativos sempre ocupou posição de destaque no Direito Administrativo brasileiro. A necessidade de compatibilizar a estabilidade das condições originalmente licitadas com a dinâmica inerente à execução contratual conduziu o legislador à construção de um regime jurídico peculiar, marcado pela coexistência entre a força obrigatória dos contratos e a possibilidade de sua adaptação diante de fatos supervenientes, necessidades técnicas ou modificações do interesse público.

Durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, o tema relativo aos limites das alterações contratuais despertou fervorosos debates doutrinários e jurisprudenciais. A controvérsia ganhou especial relevo em torno da distinção entre alterações qualitativas e quantitativas e da possibilidade de ambas ultrapassarem os limites percentuais previstos no então art. 65, § 1º, da Lei Geral de Licitações².

A Decisão nº 215/1999-Plenário do Tribunal de Contas da União³, naquele momento, tornou-se o principal precedente nacional sobre o tema. Ao reconhecer, em hipóteses excepcionálíssimas, a possibilidade de alterações qualitativas superiores aos limites legais, desde que presentes rigorosos requisitos cumulativos, o Tribunal construiu um modelo interpretativo que orientou a atuação da Administração Pública por mais de duas décadas.

¹ **Hamilton Bonatto** é Advogado, Procurador do Estado do Paraná. Mestre em Planejamento e Governança Pública. Engenheiro Civil. Licenciado em Matemática Plena.

² Art. 65.

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos 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.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão 215/1999 – Plenário. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/1999/Plenario/DC-1999-000215-JAM-PL.pdf>. Acesso em 05.07.2026.

A entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, entretanto, modificou esse cenário. A nova legislação não repetiu a norma do antigo § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, dispositivo este que vedava expressamente alterações superiores aos limites legais, e instituiu nova disciplina para as modificações contratuais, distribuída entre os arts. 124 e 129.

Recentemente, ao apreciar consulta acerca da possibilidade de alterações consensuais superiores ao limite de 25%, o Tribunal de Contas da União promoveu importante releitura do regime jurídico das alterações contratuais⁴, reconhecendo que a não reprodução do antigo dispositivo legal alterou substancialmente os fundamentos que sustentavam sua jurisprudência anterior.

Embora a maior parte dos comentários sobre esse novo entendimento tenha concentrado sua atenção na possibilidade de ultrapassar o percentual de 25%, entende-se que essa não representa a principal contribuição da decisão. O verdadeiro avanço reside na mudança do próprio critério jurídico utilizado para interpretar as alterações contratuais.

É precisamente essa mudança que constitui o objeto deste estudo.

1.1 O problema jurídico

O problema central enfrentado neste artigo consiste em *verificar se a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 alterou apenas os limites quantitativos das alterações contratuais ou se promoveu uma transformação mais profunda na própria estrutura dogmática do instituto.*

Pretende-se responder se a tradicional distinção entre alterações qualitativas e quantitativas ainda constitui o principal critério interpretativo das modificações contratuais ou foi substituída por um novo paradigma baseado na diferenciação entre alterações unilaterais e alterações consensuais.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1753/2026 – Plenário. Fdator Ministro Augiusto Nardes. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1753%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em 05.07.2026.

A resposta a essa questão possui significativas consequências práticas para a Administração Pública no que diz respeito à celebração de termos aditivos em contratos de obras e serviços de engenharia.

1.2 A evolução legislativa das alterações contratuais

A disciplina das alterações contratuais sofreu considerável evolução entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021. Enquanto o regime anterior estruturava-se a partir da distinção entre alterações qualitativas e quantitativas e da existência de limites percentuais cuja superação somente era admitida em situações excepcionalíssimas, a nova legislação reorganizou inteiramente o sistema normativo ao disciplinar separadamente as alterações unilaterais e consensuais e ao suprimir dispositivo que vedava expressamente alterações superiores aos limites legais.

Essa modificação legislativa produziu inevitáveis reflexos na interpretação jurídica do instituto, exigindo nova leitura da jurisprudência construída sob a legislação anterior.

1.3 A hipótese defendida

A hipótese sustentada neste trabalho é que a Lei nº 14.133/2021 promoveu verdadeira mudança de paradigma na disciplina das alterações contratuais. Defende-se que o antigo modelo interpretativo, estruturado predominantemente na distinção entre alterações qualitativas e quantitativas, perdeu centralidade após a não reprodução do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Em seu lugar emerge um novo paradigma jurídico, no qual o elemento determinante para a incidência dos limites legais deixa de ser a natureza da alteração e passa a ser sua forma de implementação, distinguindo-se as alterações unilaterais das alterações consensuais.

Nesse novo regime, *os limites das alterações consensuais não decorrem mais exclusivamente de percentuais previamente fixados em lei, mas da preservação do objeto originalmente licitado, da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, da observância do interesse público, da motivação administrativa, da boa-fé objetiva e da consensualidade entre as partes.*

2. A evolução legislativa das alterações contratuais

A possibilidade de alteração dos contratos administrativos sempre constituiu um dos traços mais característicos do regime jurídico de direito público. Diferentemente dos contratos privados, regidos predominantemente pelo princípio da força obrigatória das convenções (*pacta sunt servanda*), os contratos administrativos submetem-se a um regime jurídico especial que busca compatibilizar a estabilidade da relação contratual com a necessidade de adaptação permanente ao interesse público.

Essa característica decorre da própria natureza dinâmica da atividade administrativa. Obras públicas, especialmente relativas a grandes empreendimentos, frequentemente se desenvolvem ao longo de vários anos, período em que podem surgir fatos supervenientes, necessidades técnicas não previstas originalmente, evolução tecnológica, modificações normativas ou circunstâncias extraordinárias capazes de justificar ajustes no objeto contratado.

O desafio do legislador sempre consistiu em estabelecer um ponto de equilíbrio entre dois valores igualmente relevantes. De um lado, preservar a estabilidade do contrato e impedir que sucessivas alterações descaracterizem o objeto originalmente submetido à competição. De outro, conferir à Administração flexibilidade suficiente para adaptar a contratação às necessidades efetivamente verificadas durante sua execução.

Foi justamente em torno desse equilíbrio que se desenvolveu toda a evolução legislativa das alterações contratuais no Direito Administrativo brasileiro.

2.1 O regime da Lei nº 8.666/1993

A Lei nº 8.666/1993 disciplinou as alterações contratuais principalmente em seu art. 65, estabelecendo um sistema que permaneceu vigente por quase três décadas.

O dispositivo previa que os contratos administrativos poderiam ser alterados tanto unilateralmente pela Administração quanto mediante acordo entre as partes.

As alterações unilaterais eram admitidas em duas hipóteses fundamentais. A primeira correspondia às modificações do projeto ou das especificações, quando necessárias à melhor adequação técnica aos objetivos da contratação. Tratava-se da hipótese prevista na alínea "a" do inciso I do art. 65. A segunda referia-se às modificações

quantitativas do objeto, decorrentes de acréscimos ou supressões de quantitativos originalmente previstos, disciplinadas pela alínea "b" do mesmo dispositivo.

Além dessas hipóteses, a lei também previa diversas situações em que a alteração dependeria do consenso entre Administração e contratado, como a modificação do regime de execução, da forma de pagamento ou do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A estrutura do art. 65 revelava que o legislador distinguia claramente duas espécies de alterações unilaterais: aquelas destinadas a aperfeiçoar tecnicamente o objeto contratado e aquelas voltadas simplesmente à ampliação ou redução de quantitativos.

Essa diferenciação terminológica acabaria produzindo profundas repercussões doutrinárias e jurisprudenciais nas décadas seguintes.

2.2 A origem dos limites de 25% e 50%

O § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 estabeleceu que o contratado seria obrigado a aceitar, nas mesmas condições originalmente pactuadas, os acréscimos ou supressões determinados unilateralmente pela Administração até o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato. Nas reformas de edifícios ou equipamentos, admitia-se acréscimo de até 50%.

Esses percentuais nunca tiveram a finalidade de limitar a liberdade contratual das partes. Sua verdadeira finalidade consistia em limitar o exercício das chamadas cláusulas exorbitantes da Administração Pública, isto é, o legislador não estava disciplinando quanto um contrato poderia ser alterado, mas até que ponto a Administração poderia impor unilateralmente alterações ao contratado sem depender de sua concordância.

Essa observação é extremamente relevante porque, durante muitos anos, a interpretação predominante acabou atribuindo aos percentuais de 25% e 50% um significado muito mais amplo do que aquele efetivamente extraído da literalidade do dispositivo legal. Os limites passaram a ser compreendidos como verdadeiras barreiras absolutas às alterações contratuais, independentemente de sua natureza, da existência de consenso entre as partes ou das circunstâncias concretas da contratação. Foi justamente essa interpretação que deu origem às maiores controvérsias posteriormente enfrentadas pela doutrina e pelo Tribunal de Contas da União.

2.3 A distinção entre alterações quantitativas e qualitativas

Embora a Lei nº 8.666/1993 jamais tenha utilizado expressamente as expressões "alterações qualitativas" e "alterações quantitativas", essa classificação consolidou-se rapidamente na doutrina a partir da redação das alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 65.

Convencionou-se denominar de alterações qualitativas aquelas decorrentes da modificação do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação. Já as alterações quantitativas passaram a identificar os acréscimos ou supressões de quantitativos originalmente previstos no contrato.

Aparentemente simples, essa distinção revelou enorme complexidade prática. Nas alterações quantitativas, a Administração pretendia essencialmente aumentar ou reduzir a quantidade de determinado serviço, material ou etapa executiva, preservando a concepção original do objeto. Nas alterações qualitativas, ao contrário, havia modificação da própria solução técnica adotada em razão de circunstâncias somente identificadas durante a execução contratual.

Exatamente por essa razão, parcela significativa da doutrina passou a defender que as alterações qualitativas não poderiam submeter-se aos mesmos limites estabelecidos para os simples acréscimos quantitativos.

Marçal Justen Filho⁵ foi um dos principais expoentes dessa corrente. Segundo sua construção doutrinária, os limites previstos no § 1º do art. 65 destinavam-se especificamente às alterações quantitativas previstas na alínea "b", não alcançando necessariamente as alterações qualitativas disciplinadas pela alínea "a". Afinal, enquanto os acréscimos quantitativos representavam mera ampliação física do objeto, as alterações qualitativas correspondiam à adaptação técnica da solução originalmente concebida, circunstância muitas vezes imprevisível no momento da contratação. Essa interpretação encontrou apoio em grande parte da doutrina administrativista e passou a influenciar significativamente os debates sobre alterações contratuais no Brasil.

Ao mesmo tempo, outra parcela da doutrina sustentava posição mais restritiva, afirmando que a segurança jurídica, a preservação da competição e a vinculação ao

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, 2021. In Acórdão 1753/2026- TCU – Plenário.

procedimento licitatório exigiam que ambas as modalidades permanecessem submetidas aos limites legais.

Foi justamente dessa divergência doutrinária que surgiu uma das decisões mais importantes da história do Tribunal de Contas da União.

2.4 O papel do antigo art. 65, § 2º, da Lei nº 8.666/1993

A controvérsia acerca da possibilidade de alterações superiores aos limites legais não pode ser compreendida sem a análise do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

O dispositivo estabelecia que *nenhum acréscimo ou supressão poderia exceder os limites previstos no § 1º, ressalvada apenas a hipótese de supressões resultantes de acordo celebrado entre as partes*. Tratava-se de uma vedação expressa. Sua redação era suficientemente clara para indicar que o legislador pretendia impedir alterações superiores aos limites legais, ainda que decorrentes de modificações qualitativas.

Foi justamente a existência desse dispositivo que levou o Tribunal de Contas da União, ao apreciar a Decisão nº 215/1999-Plenário, a construir uma solução intermediária.

O Tribunal não acolheu integralmente a tese doutrinária que defendia a liberdade das alterações qualitativas, mas também não adotou uma interpretação absolutamente literal do dispositivo. Reconheceu que, em situações excepcionalíssimas, determinadas alterações qualitativas poderiam ultrapassar os limites legais, desde que presentes rigorosos requisitos destinados a preservar o interesse público, evitar fraude ao procedimento licitatório e impedir a descaracterização do objeto originalmente contratado.

Percebe-se, portanto, que toda a construção jurisprudencial desenvolvida nas décadas seguintes possuía o pressuposto normativo muito específico de a existência do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

Esse aspecto assume fundamental importância para o presente estudo, pois a Lei nº 14.133/2021 suprimiu completamente esse dispositivo. A não reiteração do antigo § 2º elimina precisamente o fundamento normativo que sustentava toda a discussão acerca da excepcionalidade das alterações superiores aos limites legais, circunstância que, como se demonstrará neste trabalho, conduziu o Tribunal de Contas da União à *reconstrução do regime jurídico das alterações contratuais sob a égide da nova Lei de*

Licitações. Esse é, precisamente, o ponto de inflexão que marca a passagem do paradigma inaugurado pela Decisão nº 215/1999 para o novo modelo interpretativo consolidado na vigência da Lei nº 14.133/2021.

3. O Acórdão nº 215/1999-Plenário: a construção jurisprudencial da excepcionalidade

A Decisão nº 215/1999-Plenário representa, provavelmente, o precedente mais importante da história das alterações contratuais no Direito Administrativo brasileiro. Muito mais do que solucionar um caso concreto, o Tribunal de Contas da União construiu uma verdadeira teoria jurisprudencial acerca da possibilidade de alterações superiores aos limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

A importância do julgamento decorre do fato de que ele enfrentou diretamente uma das maiores controvérsias doutrinárias existentes à época, que tem relação com saber se as alterações qualitativas estariam ou não submetidas aos limites percentuais previstos no § 1º do art. 65 da Lei Geral de Licitações.

Como visto anteriormente, parcela significativa da doutrina sustentava que os limites legais incidiam apenas sobre as alterações quantitativas, não alcançando as modificações qualitativas decorrentes da necessidade de adequação técnica do objeto contratado. Outra corrente, contudo, defendia interpretação estritamente literal da lei, afirmando que o § 2º do art. 65 vedava qualquer alteração superior aos limites legais, independentemente de sua natureza. Foi nesse cenário que o Tribunal de Contas da União construiu uma solução intermediária, reconhecendo a possibilidade excepcional de ultrapassagem dos limites legais sem, contudo, afastar completamente a incidência da norma.

Essa solução marcaria profundamente toda a jurisprudência brasileira nas duas décadas seguintes.

3.1 O contexto histórico do julgamento

A Decisão nº 215/1999 foi proferida em um momento de consolidação da Lei nº 8.666/1993. Embora a lei já estivesse em vigor havia alguns anos, diversos de seus dispositivos ainda suscitavam intensas divergências interpretativas, inclusive aqueles relacionados às alterações contratuais.

Na prática administrativa tornava-se cada vez mais frequente a necessidade de adaptar projetos originalmente concebidos às condições efetivamente encontradas durante sua execução.

Obras públicas, e isso continua a acontecer, revelavam características geológicas imprevistas, projetos estruturais exigiam reforços não previstos, novas exigências ambientais surgiam durante a execução, mudanças tecnológicas tornavam determinadas soluções mais eficientes. A realidade demonstrava que a rigidez absoluta dos contratos administrativos frequentemente conduzia a resultados incompatíveis com o interesse público.

Por outro lado, permitir alterações ilimitadas poderia transformar o contrato celebrado em objeto completamente diverso daquele submetido ao procedimento licitatório, comprometendo os princípios da isonomia, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório.

O desafio consistia justamente em encontrar um ponto de equilíbrio entre esses dois extremos.

3.2 O caso concreto submetido ao Tribunal de Contas da União

O processo submetido ao Tribunal discutia a possibilidade de realização de alterações contratuais superiores aos limites previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993 em situações envolvendo modificações qualitativas do objeto originalmente contratado. A controvérsia não se limitava ao simples aumento quantitativo da obra. O que se discutia era a possibilidade de modificar soluções técnicas inicialmente previstas, quando essas alterações se revelassem indispensáveis para o adequado atendimento do interesse público.

O problema jurídico apresentava enorme importância prática. Se prevalecesse interpretação absolutamente literal da lei, inúmeras obras públicas precisariam ser rescindidas e novamente licitadas sempre que a adaptação técnica ultrapassasse os limites financeiros previstos no art. 65. Por outro lado, admitir liberdade irrestrita para alterações qualitativas poderia abrir espaço para graves distorções do procedimento licitatório. O Tribunal foi chamado exatamente para solucionar essa tensão.

3.3 Os fundamentos utilizados pelo Tribunal

O Tribunal não acolheu integralmente nenhuma das posições extremas existentes na doutrina. Também não adotou interpretação puramente literal do § 2º do art. 65.

A solução construída buscou conciliar dois valores igualmente importantes. De um lado, reconheceu que determinadas alterações qualitativas decorrem da própria dinâmica da execução contratual e podem ser absolutamente indispensáveis para a adequada satisfação do interesse público. De outro, afirmou que tais modificações não poderiam servir como instrumento de burla ao procedimento licitatório nem permitir a completa descaracterização do objeto originalmente contratado.

Em consequência, o Tribunal concluiu que a superação dos limites legais somente seria admissível em hipóteses absolutamente excepcionais. Nascia, assim, uma *teoria da excepcionalidade das alterações qualitativas*.

3.4 Os requisitos fixados para admitir alterações superiores a 25%

A maior contribuição da Decisão nº 215/1999 consistiu justamente na definição dos requisitos que deveriam estar presentes para justificar alterações superiores aos limites previstos na Lei nº 8.666/1993.

Não bastava afirmar que a alteração era qualitativa. Era necessário demonstrar, cumulativamente, uma série de circunstâncias extraordinárias. Esses requisitos passaram a orientar toda a atuação da Administração Pública e foram reproduzidos em inúmeros julgados posteriores do Tribunal de Contas da União.

3.4.1 Fato superveniente

O primeiro requisito consistia na existência de circunstância superveniente à celebração do contrato. A alteração não poderia decorrer de simples deficiência de planejamento ou de erro grosseiro da Administração.

Exigia-se a demonstração de fato ocorrido durante a execução contratual e que justificasse objetivamente a necessidade de modificação da solução originalmente prevista.

3.4.2 Imprevisibilidade

Além de superveniente, o fato deveria ser imprevisível ou, ao menos, inevitável diante das informações disponíveis no momento da licitação. Não se admitia utilizar alterações qualitativas para corrigir falhas decorrentes de estudos deficientes, levantamentos incompletos ou projetos elaborados sem a diligência técnica necessária. O instituto destinava-se a enfrentar situações extraordinárias, e não a suprir deficiência do planejamento administrativo.

3.4.3 Necessidade técnica

Outro requisito indispensável consistia na demonstração de que a alteração era tecnicamente necessária. Não bastava que a nova solução fosse apenas mais conveniente ou economicamente interessante. Era necessário comprovar que a manutenção da solução originalmente contratada comprometeria o adequado atendimento do interesse público ou a funcionalidade da obra. A modificação deveria representar efetiva adequação técnica do objeto.

3.4.4 Vantajosidade para a Administração

O Tribunal também exigiu demonstração inequívoca de que a alteração produziria resultado mais vantajoso para a Administração do que a realização de nova licitação. Essa vantajosidade deveria considerar não apenas aspectos econômicos, mas também fatores relacionados à continuidade da obra, à eficiência administrativa, aos custos de paralisação e ao interesse público envolvido.

3.4.5 Ineficiência de nova licitação

A excepcionalidade da medida exigia, ainda, que a realização de novo procedimento licitatório se mostrasse inadequada ou significativamente prejudicial ao interesse público. Caso fosse plenamente possível rescindir o contrato e realizar nova licitação sem maiores prejuízos, essa deveria constituir a solução ordinária. A superação dos limites legais somente se justificava quando a relicitação representasse alternativa manifestamente menos eficiente.

3.4.6 Preservação do objeto contratado

Finalmente, talvez o requisito mais importante consistisse na preservação da identidade do objeto originalmente licitado. As alterações não poderiam conduzir à contratação de empreendimento substancialmente diverso daquele submetido ao procedimento competitivo. A licitação continuava delimitando o universo contratual. A alteração poderia adaptar a solução técnica, mas jamais transformar o objeto em contratação completamente distinta daquela originalmente licitada.

Percebe-se que esse requisito antecipa, em certa medida, a preocupação posteriormente positivada pelo art. 126 da Lei nº 14.133/2021⁶, que passou a vedar expressamente a transfiguração do objeto contratual.

3.5 A consolidação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sob a Lei nº 8.666/1993

A influência da Decisão nº 215/1999 ultrapassou em muito o caso concreto que lhe deu origem. Nas décadas seguintes, seus fundamentos passaram a ser reiteradamente reproduzidos pelo Tribunal de Contas da União, transformando-se em verdadeiro paradigma interpretativo das alterações contratuais sob a Lei nº 8.666/1993.

Diversos acórdãos posteriores passaram a citar expressamente a Decisão nº 215/1999 como fundamento para admitir, em situações excepcionalíssimas, alterações qualitativas superiores aos limites legais, desde que presentes os requisitos cumulativos ali estabelecidos.

Essa jurisprudência consolidou a compreensão de que os limites previstos no art. 65 permaneciam como regra geral, admitindo-se sua superação apenas quando demonstradas circunstâncias extraordinárias capazes de justificar a excepcional flexibilização do regime legal.

Percebe-se, portanto, que *durante mais de vinte anos o debate jurídico brasileiro permaneceu estruturado sobre dois pilares fundamentais: o primeiro diz respeito à distinção entre alterações qualitativas e quantitativas e o segundo à excepcionalidade da superação dos limites legais*. Ambos os pilares, entretanto, encontravam-se diretamente vinculados ao texto da Lei nº 8.666/1993, especialmente ao antigo § 2º do art. 65. Como se demonstrará a seguir, foi justamente a não reprodução desse

⁶ Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

dispositivo na Lei nº 14.133/2021 que retirou o principal fundamento normativo sobre o qual se edificou toda essa construção jurisprudencial, abrindo espaço para uma *reconstrução do regime jurídico das alterações contratuais*.

4. A Lei nº 14.133/2021 e a reconstrução do regime jurídico das alterações contratuais

A entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 *inaugurou uma nova etapa na disciplina das alterações contratuais*. Embora boa parte da doutrina tenha concentrado sua atenção na reprodução de diversos institutos já existentes na Lei nº 8.666/1993, uma análise mais cuidadosa revela que o novo diploma promoveu alterações estruturais capazes de modificar profundamente a forma de interpretar os limites das modificações contratuais.

Essa transformação não decorre apenas da nova redação dos dispositivos legais. Resulta, sobretudo, da reorganização sistemática do instituto e da não reprodução de normas que, durante quase trinta anos, serviram de fundamento para a construção da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 14.133/2021 redefiniu o próprio eixo interpretativo do instituto. Essa mudança torna-se particularmente evidente quando se compara a estrutura do antigo art. 65 da Lei nº 8.666/1993 com o atual conjunto normativo formado pelos arts. 124 a 129 da Nova Lei de Licitações.

Enquanto o regime anterior concentrava praticamente toda a disciplina das alterações em um único dispositivo legal, a Lei nº 14.133/2021 distribuiu a matéria em diversos artigos, conferindo tratamento específico para cada aspecto das modificações contratuais.

Essa reorganização normativa revela uma técnica legislativa muito mais sofisticada e permite compreender com maior precisão os diferentes regimes jurídicos aplicáveis às alterações unilaterais e consensuais.

4.1 A nova disciplina dos arts. 124 a 129

A Lei nº 14.133/2021 estruturou o regime jurídico das alterações contratuais em um verdadeiro microsistema normativo composto pelos arts. 124 a 129.

O art. 124 passou a disciplinar as hipóteses de alteração unilateral e consensual, preservando, em linhas gerais, a distinção já existente na legislação anterior, mas reorganizando suas hipóteses de incidência.

O art. 125 estabeleceu os limites da alteração unilateral compulsória, mantendo os percentuais de 25% para acréscimos e supressões e de 50% para reformas de edifícios ou equipamentos.

O art. 126 introduziu importante limite material às alterações contratuais, ao vedar que as modificações conduzam à transfiguração do objeto originalmente contratado.

O art. 127 disciplina a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente das alterações promovidas.

O art. 128 estabelece regra específica destinada à preservação do desconto originalmente ofertado nas licitações julgadas pelos critérios de menor preço ou maior desconto, evitando que alterações contratuais eliminem a vantagem competitiva obtida no certame.

Por sua vez, o art. 129 regulamenta os efeitos patrimoniais das alterações contratuais que impliquem supressão de obras, bens ou serviços, assegurando ao contratado o direito ao pagamento dos materiais regularmente adquiridos e colocados no local da execução, devidamente reajustados, bem como à indenização por outros prejuízos comprovadamente decorrentes da supressão.

Observa-se, portanto, que a Lei nº 14.133/2021 distribuiu a disciplina das alterações contratuais em um conjunto de dispositivos interligados, tratando separadamente das hipóteses de alteração, dos limites da alteração unilateral, da vedação à transfiguração do objeto, da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, da preservação do desconto originalmente ofertado e dos efeitos decorrentes das supressões contratuais. Essa sistematização revela uma técnica legislativa significativamente mais sofisticada do que a adotada pela Lei nº 8.666/1993 e constitui um dos fundamentos da reconstrução hermenêutica promovida pelo recente Acórdão nº 1753/2026-Plenário do TCU. A nova legislação abandonou a concentração normativa existente no antigo art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e passou a tratar separadamente cada elemento integrante do regime jurídico das modificações contratuais.

Essa alteração estrutural possui profundas consequências hermenêuticas.

4.2 A não reprodução do artigo § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993

A não reprodução do artigo § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 na Lei nº 14.133/2021 se mostra como umas das opções mais relevantes feitas pelo legislador em matéria de alteração contratual.

Como visto anteriormente, esse dispositivo estabelecia que nenhum acréscimo ou supressão poderia exceder os limites previstos no § 1º, ressalvada apenas a hipótese de supressões consensuais.

Era justamente esse comando normativo que servia de fundamento para toda a construção jurisprudencial inaugurada pela Decisão nº 215/1999 do Tribunal de Contas da União. Isso quer dizer que *a excepcionalidade admitida pelo TCU existia porque havia, previamente, uma vedação legal expressa.*

A Lei nº 14.133/2021 simplesmente eliminou esse dispositivo. Não se trata de mera alteração de redação. Também não se trata de opção legislativa neutra. O legislador poderia ter reproduzido integralmente o artigo § 2º. Porém, não o fez!

A supressão desse comando normativo constitui fato legislativo de enorme peso interpretativo, pois elimina exatamente a norma jurídica que sustentava a excepcionalidade construída pela jurisprudência anterior. A partir desse momento, a discussão deixa de consistir em saber quando seria possível excepcionar uma vedação legal. A pergunta passa a ser outra: *ainda existe vedação legal?*

Essa mudança de perspectiva representa verdadeiro ponto de inflexão na interpretação das alterações contratuais.

4.3 O significado jurídico da omissão legislativa

A inexistência de dispositivo equivalente ao artigo § 2º do art. 65 não pode ser interpretada como simples silêncio legislativo destituído de significado jurídico. Em hermenêutica, a exclusão de determinado comando normativo frequentemente possui conteúdo tão expressivo quanto sua criação.

Quando o legislador opta conscientemente por não reproduzir norma existente no diploma anterior, presume-se que essa escolha decorra de decisão deliberada. No

caso das alterações contratuais, essa conclusão mostra-se ainda mais evidente. Há voz nesse silêncio e, como bem fraseou Camilo Castelo Branco, “o silêncio é uma confissão”⁷.

A Lei nº 14.133/2021 reproduziu diversos dispositivos da Lei nº 8.666/1993 praticamente sem alterações substanciais. Entretanto, *justamente o dispositivo que vedava alterações superiores aos limites legais deixou de existir*. Essa circunstância constitui elemento interpretativo de primeira grandeza.

Foi exatamente esse raciocínio que passou a orientar a recente interpretação do Tribunal de Contas da União, segundo a qual *a ausência de norma equivalente ao antigo § 2º impede a manutenção automática da jurisprudência construída sob a legislação revogada*. Não se trata de flexibilização jurisprudencial. Trata-se da adaptação da interpretação ao novo regime legal instituído pelo legislador.

4.4 Alterações unilaterais e alterações consensuais

Talvez a maior inovação sistemática da Lei nº 14.133/2021 esteja na redefinição do critério jurídico utilizado para interpretar as alterações contratuais.

Sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, o debate concentrou-se durante décadas na distinção entre alterações qualitativas e quantitativas.

A nova legislação desloca o eixo da discussão para outro aspecto. *A questão jurídica deixa de ser relativa à definição se a alteração é qualitativa ou quantitativa, e passa a se em relação à definição se a alteração é unilateral ou consensual*.

Essa mudança decorre diretamente da estrutura dos arts. 124 e 125. O art. 124 disciplina as hipóteses de alteração unilateral e consensual. Já o art. 125 estabelece os limites quantitativos apenas para as alterações impostas unilateralmente pela Administração. Essa constatação modifica profundamente a lógica anteriormente construída.

Os percentuais de 25% e 50% deixam de representar limite geral das alterações contratuais para assumir função muito mais específica de delimitar até onde vai o poder de modificação unilateral conferido à Administração Pública.

Essa interpretação já havia sido defendida por este autor em trabalhos publicados anteriormente à consolidação do entendimento pelo Tribunal de Contas da

⁷ Trecho retirado do livro "O bem e o mal. 6ª edição. Obras de Camillo Castello Branco. Volume VI. Lisboa: Parceria Antonio Maria Pereira, 1910."

União. Ao comentar o art. 125 da Lei nº 14.133/2021, sustentamos que os limites de 25% e 50% se destinam exclusivamente às alterações unilaterais promovidas pela Administração, não alcançando, em regra, as alterações decorrentes de acordo entre as partes, as quais permanecem submetidas aos limites materiais do próprio sistema jurídico, especialmente à preservação do objeto contratado, ao equilíbrio econômico-financeiro e ao interesse público^{8 9}.

4.5 O novo papel do art. 126 de vedação à transfiguração do objeto

Se a Lei nº 14.133/2021 suprimiu a vedação geral anteriormente existente, isso não significa que tenha eliminado todos os limites às alterações contratuais. Ao contrário, o novo regime substituiu parte dos antigos limites quantitativos por limites materiais.

O principal deles encontra-se no art. 126, segundo o qual as alterações não podem conduzir à transfiguração do objeto originalmente contratado. Esse dispositivo assume papel muito mais relevante do que aquele normalmente lhe é atribuído.

Sob a Lei nº 8.666/1993, a preservação do objeto constituía requisito jurisprudencial construído pela Decisão nº 215/1999. Agora, transforma-se em verdadeiro limite legal expresso. A preocupação deixa de estar concentrada exclusivamente no percentual da alteração, e passa a recair sobre a identidade do objeto licitado.

Mesmo alterações consensuais superiores aos antigos limites percentuais permanecem vedadas quando modificarem substancialmente aquilo que foi submetido à competição.

Percebe-se, portanto, que o legislador substituiu um modelo baseado predominantemente em limites percentuais por outro estruturado em limites materiais relacionados à preservação do objeto contratado e à proteção do interesse público.

4.6 A preservação do desconto originalmente ofertado (art. 128)

⁸ BONATTO, Hamilton. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: : lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Coordenadores: Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. 3ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum: 2025.

⁹ BONATTO, Hamilton. *Governança e gestão de Obras Públicas: do planejamento à pós-ocupação*. 2ª Ed. Curitiba: Editora Ubá:2026

Outro elemento inovador da Lei nº 14.133/2021 encontra-se no art. 128. O dispositivo determina que as alterações contratuais preservem os descontos originalmente ofertados pelo contratado. Essa regra possui significativa pertinência prática. Ela impede que alterações consensuais sejam utilizadas como mecanismo indireto de recomposição artificial de preços ou de eliminação da vantagem competitiva obtida durante a licitação. Ao mesmo tempo, reforça que o novo regime jurídico das alterações contratuais não está desprovido de controles.

A ausência da antiga vedação quantitativa não significa liberdade irrestrita para modificar contratos. Os novos limites passam a decorrer da preservação da identidade do objeto, da manutenção da equação econômico-financeira, da observância do desconto originalmente ofertado, da motivação administrativa, da boa-fé objetiva, da proporcionalidade e do interesse público.

É justamente essa mudança que prepara o terreno para a profunda revisão promovida pelo Tribunal de Contas da União em seu recente julgamento¹⁰.

Como será demonstrado na sequência, o novo acórdão não representa mera flexibilização da antiga jurisprudência consagrada pela Decisão nº 215/1999. Na realidade, ele reconhece que o fundamento jurídico sobre o qual aquela decisão foi construída deixou de existir com a não reprodução do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, exigindo uma nova compreensão acerca dos limites das alterações contratuais sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Esse reconhecimento marca, em definitivo, a transição para um novo paradigma interpretativo no Direito Administrativo brasileiro.

5. O novo acórdão do Tribunal de Contas da União e a mudança de paradigma

O acórdão 1753/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União acerca da possibilidade de alterações consensuais superiores aos limites previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021 representa um dos mais importantes precedentes já produzidos sob a vigência da Nova Lei de Licitações.

Embora a maior parte das análises publicadas até o momento tenha concentrado sua atenção na conclusão alcançada pelo Tribunal, isto é, na possibilidade de celebração

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1753/2026 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

de alterações consensuais superiores aos antigos limites de 25% e 50%, entende-se que a verdadeira contribuição do acórdão se encontra em outro aspecto.

O Tribunal não apenas respondeu à consulta formulada, mas reconstruiu completamente o fundamento jurídico das alterações contratuais.

Pela primeira vez desde a edição da Lei nº 14.133/2021, o TCU reconheceu expressamente que a não reprodução do antigo § 2º do art. 65 impede a simples recepção da jurisprudência construída sob a legislação anterior.

Em consequência, *abandona-se o paradigma inaugurado pela Decisão nº 215/1999 e inaugura-se novo modelo interpretativo*, centrada na distinção entre alterações unilaterais e alterações consensuais. Essa mudança não decorre de opção discricionária do Tribunal, mas resulta diretamente da modificação promovida pelo legislador ao editar a Lei nº 14.133/2021.

5.1 A consulta formulada pelo Ministério dos Transportes

O precedente teve origem em consulta encaminhada pelo Ministério dos Transportes ao Tribunal de Contas da União. A dúvida submetida ao controle consultivo era objetiva. Pretendia-se saber se, diante da nova redação da Lei nº 14.133/2021, seria juridicamente possível celebrar alterações consensuais superiores aos percentuais previstos no art. 125.

A questão possuía enorme relevância prática, pois durante mais de vinte anos, a Administração Pública havia estruturado sua atuação sobre a premissa de que os limites percentuais previstos na legislação constituíam verdadeira barreira geral às alterações contratuais.

A entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 passou a suscitar dúvidas acerca da permanência desse entendimento. A consulta, portanto, não tratava apenas de interpretar um dispositivo legal, e sim buscava definir se a mudança legislativa havia modificado todo o regime jurídico das alterações contratuais.

5.2 As questões submetidas ao Tribunal

Embora a consulta tivesse como ponto de partida a possibilidade de alterações consensuais superiores aos limites legais, o Tribunal percebeu que a verdadeira controvérsia era muito mais ampla.

Na realidade, havia três grandes questões jurídicas a serem solucionadas. A primeira consistia em definir se o art. 125 da Lei nº 14.133/2021 estabelece limite geral para toda e qualquer alteração contratual ou apenas para as alterações unilaterais impostas pela Administração. A segunda dizia respeito aos efeitos jurídicos produzidos pela não reprodução na Lei nº 14.133/2021 do antigo § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. A terceira consistia em identificar quais limites continuariam incidindo sobre as alterações consensuais caso se concluísse pela inexistência de vedação legal expressa.

Percebe-se, portanto, que a consulta ultrapassava em muito a simples interpretação do art. 125. Na realidade, exigia verdadeira reconstrução sistemática do regime jurídico das alterações contratuais.

5.3 A metodologia interpretativa adotada

Um dos aspectos mais interessantes do julgamento reside justamente na metodologia hermenêutica utilizada pelo Tribunal. Ao contrário da Decisão nº 215/1999, fortemente influenciada pelas circunstâncias concretas do caso examinado, o novo acórdão desenvolve extensa fundamentação teórica baseada nos principais métodos de interpretação jurídica.

Essa característica revela a preocupação do Tribunal em construir solução aplicável a todo o sistema das alterações contratuais, e não apenas ao caso submetido à consulta.

5.3.1 Interpretação gramatical

O primeiro passo da análise consistiu na interpretação literal dos dispositivos da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal observou que o art. 125 estabelece, expressamente, que o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos e supressões determinados pela Administração até os limites ali previstos. *Não há nenhum dispositivo*

*legal prevendo limite de valor para as alterações consensuais. À toda vista, na sua expressão literal, a Lei excluiu destes limites percentuais as alterações consensuais*¹¹.

A redação evidencia que o dispositivo disciplina a extensão do poder de alteração unilateral da Administração. Em nenhum momento afirma que tais percentuais constituem limite absoluto para alterações consensuais. Essa constatação, aparentemente simples, representa o ponto de partida de toda a nova construção jurisprudencial.

5.3.2 Interpretação sistemática

Na sequência, o Tribunal examinou a posição ocupada pelo art. 125 dentro do conjunto normativo formado pelos arts. 124 a 129 da Lei nº 14.133/2021.

A leitura sistemática permitiu verificar que o legislador separou claramente as hipóteses de alteração unilateral daquelas dependentes de consenso entre as partes. Enquanto o art. 124 disciplina ambas as modalidades, o art. 125 trata especificamente da obrigação do contratado de aceitar determinadas modificações impostas unilateralmente. Já os arts. 126, 127 e 128 estabelecem outros limites e condicionantes para o exercício da competência modificativa.

Essa organização legislativa reforçou a conclusão de que o sistema atual distingue dois regimes jurídicos distintos.

5.3.3 Interpretação teleológica

Sob o enfoque teleológico, o Tribunal procurou identificar a finalidade dos dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021. Concluiu que os limites percentuais previstos no art. 125 destinam-se a proteger o contratado contra alterações unilaterais excessivas. Sua finalidade não consiste em impedir que Administração e contratado, de forma consensual, encontrem solução mais eficiente para a satisfação do interesse público.

¹¹ SANTOS, José Anacleto Abduch. *Licitação e Contratação Pública*: de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 1ª Edição. Fórum: 2023. In Acórdão 1753/2026- TCU – Plenário.

Essa compreensão harmoniza-se com a crescente valorização da consensualidade administrativa promovida pela nova Lei de Licitações e por diversos diplomas legislativos contemporâneos.

5.3.4 Interpretação histórica

Talvez o argumento mais relevante desenvolvido pelo Tribunal tenha sido o histórico. O acórdão destaca que a Lei nº 8.666/1993 continha dispositivo específico proibindo alterações superiores aos limites legais, o antigo § 2º do art. 65. Esse dispositivo deixou de existir na Lei nº 14.133/2021.

Segundo o Tribunal, essa supressão não pode ser considerada irrelevante. Ao contrário, constitui forte indicativo de que o legislador deliberadamente optou por abandonar o modelo anterior.

Essa conclusão representa verdadeiro divisor de águas na interpretação das alterações contratuais.

5.4 A utilização da doutrina como fundamento decisório

Outro aspecto digno de destaque consiste na intensa utilização da doutrina como elemento de fundamentação. Ao longo do voto condutor, o Tribunal dialoga amplamente com autores especializados em licitações e contratos administrativos, utilizando suas construções teóricas para interpretar a nova disciplina legal. Essa característica diferencia sensivelmente o novo acórdão da Decisão nº 215/1999.

Enquanto o precedente de 1999 possuía natureza predominantemente jurisprudencial e buscava construir solução prática para um problema concreto, o novo julgamento assume feição claramente dogmática.

O Tribunal passa a discutir teoria da interpretação, evolução legislativa, técnica normativa, vontade do legislador e reconstrução sistemática do instituto.

Essa opção metodológica demonstra que a decisão não pretende apenas resolver a consulta apresentada pelo Ministério dos Transportes, mas busca estabelecer novo marco interpretativo para toda a Administração Pública.

5.5 A conclusão do Tribunal

Ao final de sua fundamentação, o Tribunal conclui que a Lei nº 14.133/2021 alterou substancialmente o regime jurídico das alterações contratuais. Reconhece que os limites previstos no art. 125 incidem sobre as alterações unilaterais impostas pela Administração, não constituindo vedação geral às alterações consensuais. Afirma, contudo, que isso não significa liberdade irrestrita para modificar contratos administrativos.

A conclusão alcançada pelo Tribunal converge com posição doutrinária que defendemos anteriormente, segundo a qual a manutenção dos percentuais previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza sua extensão às alterações consensuais, justamente porque o legislador deixou de reproduzir o antigo § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, alterando substancialmente a estrutura normativa do instituto^{12 13}.

As alterações consensuais permanecem submetidas a importantes limites jurídicos, dentre os quais se destacam a preservação do objeto originalmente licitado, a vedação à sua transfiguração (art. 126), a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a preservação do desconto originalmente ofertado (art. 128), a motivação administrativa, a proporcionalidade, a razoabilidade e, sobretudo, a demonstração de que a modificação atende ao interesse público.

Percebe-se, portanto, que o Tribunal não eliminou os limites às alterações contratuais. O que fez foi *substituir um modelo baseado predominantemente em limites percentuais por outro estruturado em limites materiais e principiológicos*.

É justamente essa constatação que permite afirmar que o novo acórdão não representa mera revisão da Decisão nº 215/1999. Na realidade, ele evidencia que a própria categoria dogmática utilizada para interpretar as alterações contratuais foi modificada pela Lei nº 14.133/2021.

Se, durante quase três décadas, o debate jurídico concentrou-se na distinção entre alterações qualitativas e quantitativas, o novo regime desloca a análise para a diferenciação entre alterações unilaterais e consensuais. Essa mudança de paradigma

¹² BONATTO, Hamilton. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: : lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Coordenadores: Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. 3ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum: 2025.

¹³ BONATTO, Hamilton. *Governança e gestão de Obras Públicas*: do planejamento à pós-ocupação. 2ª Ed. Curitiba: Editora Ubá: 2026.

constitui, a nosso ver, a principal contribuição do novo precedente e prepara o terreno para a comparação sistemática entre os dois modelos interpretativos, objeto que trataremos a seguir.

6. As principais diferenças entre os dois acórdãos

A comparação entre a Decisão nº 215/1999-Plenário e o recente acórdão do Tribunal de Contas da União evidencia que não houve simples evolução jurisprudencial. Na realidade, como já frisado, observa-se verdadeira ruptura metodológica na interpretação das alterações contratuais.

Durante muitos anos, a doutrina e a jurisprudência preocuparam-se em responder unicamente se as alterações qualitativas podem ultrapassar os limites de 25% previstos na Lei nº 8.666/1993. Após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, essa pergunta deixa de ocupar posição central.

O novo acórdão demonstra que o problema jurídico mudou completamente. Hoje, a questão fundamental passa a ser outra: os limites do art. 125 aplicam-se apenas às alterações unilaterais ou também às alterações consensuais?

Essa mudança aparentemente simples altera profundamente toda a estrutura dogmática construída durante quase três décadas.

6.1 Mudança do fundamento legal

A primeira diferença entre os dois julgados encontra-se no próprio fundamento jurídico utilizado. A Decisão nº 215/1999 foi construída sob a vigência do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Mais especificamente, toda sua fundamentação partia da existência do antigo § 2º daquele dispositivo, segundo o qual nenhum acréscimo ou supressão poderia ultrapassar os limites previstos no § 1º. O Tribunal partiu da premissa de que existia uma vedação legal. Seu esforço interpretativo consistiu justamente em identificar situações excepcionálíssimas capazes de justificar o afastamento dessa proibição.

O novo acórdão desenvolve raciocínio completamente diverso. Como a Lei nº 14.133/2021 não reproduziu o antigo § 2º do art. 65, desaparece justamente o fundamento normativo que legitimava a construção da excepcionalidade. O Tribunal deixa de discutir quando seria possível excepcionar a regra. Passa a investigar se essa

regra ainda existe. Essa alteração modifica completamente o ponto de partida da interpretação.

6.2 Da vedação legal à inexistência de vedação

Na vigência da Lei nº 8.666/1993, como é cediço e aqui já explicitado, havia comando legal expresso proibindo alterações superiores aos limites estabelecidos pela lei. Toda a discussão desenvolvida pela doutrina e pela jurisprudência consistia em saber se essa vedação alcançava também as alterações qualitativas. Com a não reprodução do § 2º do art. 65 daquela Lei, a própria existência dessa vedação deixa de ser pressuposto interpretativo.

O novo acórdão parte exatamente dessa constatação. Não havendo dispositivo equivalente na Lei nº 14.133/2021, não é juridicamente possível reproduzir automaticamente a jurisprudência construída sob legislação diversa. Essa talvez seja a principal ruptura entre os dois julgados.

6.3 Da excepcionalidade para a consensualidade

Outra diferença marcante reside no papel atribuído ao consenso entre Administração e contratado. Na Decisão nº 215/1999, o consenso praticamente não possuía relevância jurídica própria. Mesmo quando havia concordância entre as partes, permanecia necessária a demonstração dos rigorosos requisitos fixados pelo Tribunal para justificar a superação dos limites legais.

O novo acórdão modifica essa lógica. A consensualidade deixa de constituir simples elemento acidental da contratação e passa a integrar a própria estrutura normativa da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal reconhece que o regime jurídico das alterações consensuais é distinto daquele aplicável às modificações impostas unilateralmente pela Administração. Essa constatação representa verdadeira valorização dos mecanismos consensuais introduzidos pela nova Lei de Licitações.

6.4 Da limitação percentual para a preservação do objeto

Durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, a principal preocupação jurídica consistia em verificar se determinado percentual havia sido ultrapassado. Os limites de 25% e 50% tornaram-se o centro de toda a discussão. No novo regime, essa preocupação desloca-se, pois o elemento central deixa de ser o percentual da alteração, e passa a ser a preservação da identidade do objeto originalmente licitado.

A Lei nº 14.133/2021 positivou essa preocupação no art. 126 ao vedar a transfiguração do objeto contratual. O novo acórdão incorpora exatamente essa lógica. Deixa-se de se perguntar o quanto foi alterado para perguntar se objeto continua sendo o mesmo que foi licitado. Essa mudança representa significativa evolução da técnica legislativa.

6.5 Da dicotomia alterações qualitativas/quantitativas para a dicotomia alterações unilaterais/consensuais

Na nossa visão, esta constitui a principal mudança promovida pela Lei nº 14.133/2021 e reconhecida pelo Tribunal de Contas da União.

Durante toda a vigência da Lei nº 8.666/1993, o debate jurídico concentrou-se na distinção entre alterações qualitativas e alterações quantitativas. Foi essa classificação que orientou praticamente toda a produção doutrinária sobre o tema e serviu de fundamento para a Decisão nº 215/1999.

Antes mesmo da consolidação desse entendimento pelo Tribunal de Contas da União, nós já sustentávamos em trabalhos anteriormente citados que a principal distinção introduzida pela Lei nº 14.133/2021 não estava entre alterações qualitativas e quantitativas, mas entre alterações unilaterais e consensuais, uma vez que o art. 125 disciplina exclusivamente o exercício da prerrogativa administrativa de modificação unilateral do contrato.

O novo acórdão praticamente abandona essa dicotomia. Em nenhum momento o Tribunal condiciona sua conclusão à natureza qualitativa ou quantitativa da alteração. O elemento determinante passa a ser outro. A questão relevante consiste em verificar se a modificação decorre do exercício unilateral da prerrogativa administrativa ou se resulta do consenso entre as partes.

Essa alteração de enfoque representa verdadeira mudança de paradigma. A categoria dogmática utilizada durante quase trinta anos deixa de ocupar posição central.

Em seu lugar surge nova distinção, muito mais compatível com a estrutura normativa dos arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021.

6.6 A mudança do papel do consenso entre Administração e contratado

No regime anterior, o consenso tinha função predominantemente procedimental. No novo regime, assume função estruturante. Não se trata apenas da concordância do contratado com determinada alteração. A consensualidade passa a constituir verdadeiro elemento delimitador do regime jurídico aplicável. É justamente a existência ou não de consenso que passa a definir a incidência do art. 125 da Lei nº 14.133/2021.

Essa conclusão aproxima o regime das alterações contratuais da moderna tendência de valorização da consensualidade administrativa observada em diversos diplomas legislativos contemporâneos.

6.7 O novo significado do limite de 25%

Talvez nenhuma consequência prática seja tão expressiva quanto a redefinição do significado atribuído ao tradicional limite de 25%. Sob a Lei nº 8.666/1993, esse percentual passou a ser interpretado como verdadeiro limite geral das alterações contratuais.

Na Lei nº 14.133/2021, essa compreensão deixa de prevalecer. O limite continua existindo, entretanto, sua função jurídica modifica-se profundamente.

Os 25% deixam de representar limite absoluto das alterações, e passam a delimitar exclusivamente a extensão da prerrogativa unilateral da Administração. Essa diferença possui enorme importância prática, tendo em vista que permite compreender que a manutenção do percentual na nova lei não significa, necessariamente, reprodução do mesmo regime jurídico existente na legislação anterior.

7. Consequências práticas para a Administração Pública

A reconstrução do regime jurídico das alterações contratuais promovida pela Lei nº 14.133/2021 e reconhecida pelo recente entendimento do Tribunal de Contas da União produz repercussões práticas sobre a gestão dos contratos administrativos.

Mais que interpretação jurídica dos arts. 124 a 129 da Nova Lei de Licitações, a mudança de paradigma influencia diretamente a elaboração dos projetos, a gestão contratual, a fiscalização da execução, a tomada de decisões pelos administradores públicos e o próprio controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Essa mudança exige nova postura dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento, fiscalização e gestão dos contratos administrativos.

7.1 Fiscalização pelos Tribunais de Contas

A mudança de paradigma produz importantes reflexos sobre a atuação dos órgãos de controle. Sob a legislação anterior, grande parte da fiscalização concentrava-se na verificação objetiva do percentual de acréscimos ou supressões promovidos no contrato. Esse controle, embora importante, possuía natureza predominantemente quantitativa.

A partir da Lei nº 14.133/2021, o controle tende a assumir caráter muito mais substancial. Os Tribunais de Contas passam a examinar aspectos como (i) a efetiva preservação do objeto originalmente licitado; (ii) a motivação técnica da alteração; (iii) a demonstração do interesse público; (iv) a manutenção da equação econômico-financeira; (v) a preservação do desconto originalmente ofertado; (vi) a boa-fé das partes; e (vii) a inexistência de desvio de finalidade.

O controle, portanto, deixa de concentrar-se apenas no percentual do aditivo e passa a avaliar a legitimidade material da alteração contratual.

Essa tendência aproxima o controle externo de uma análise substancial da governança contratual, em substituição ao antigo controle predominantemente formal.

7.2 Segurança jurídica das alterações consensuais

Talvez a principal consequência prática da mudança jurisprudencial seja o fortalecimento da segurança jurídica das alterações consensuais.

Durante muitos anos, gestores públicos demonstraram natural receio em celebrar aditivos de maior vulto, ainda que tecnicamente recomendáveis, em razão da interpretação extremamente rígida dos antigos limites legais.

A nova compreensão não elimina a responsabilidade dos administradores públicos nem reduz o rigor dos mecanismos de controle. O que ela faz é deslocar o foco da análise para os elementos efetivamente relevantes da alteração contratual.

A segurança jurídica deixa de decorrer exclusivamente da observância de determinado percentual numérico e passa a depender da consistência da instrução processual, da qualidade da motivação administrativa, da demonstração do interesse público e da preservação da identidade do objeto originalmente licitado.

Essa alteração exige maior maturidade institucional tanto dos gestores quanto dos órgãos de controle. A flexibilidade introduzida pelo novo regime não representa autorização para modificações indiscriminadas dos contratos administrativos. Ao contrário, transfere para a Administração o dever de produzir fundamentação técnica e jurídica mais consistente, capaz de demonstrar que a alteração consensual preserva a integridade da contratação e atende aos princípios que regem a atividade administrativa.

A principal consequência da mudança de paradigma, em última análise, consiste justamente na substituição de um modelo baseado predominantemente em limites numéricos por outro estruturado na qualidade da motivação administrativa. Essa transformação amplia a responsabilidade dos gestores públicos, fortalece a governança das contratações e aproxima o regime jurídico das alterações contratuais da complexidade inerente aos grandes empreendimentos públicos contemporâneos, sem afastar os mecanismos de controle indispensáveis à proteção do interesse público.

8. Aspectos ainda controvertidos

Embora o recente acórdão do Tribunal de Contas da União represente importante avanço na interpretação das alterações contratuais sob a Lei nº 14.133/2021, não se pode afirmar que todas as controvérsias tenham sido definitivamente solucionadas.

Ao contrário, a mudança de paradigma promovida pela nova legislação e reconhecida pelo Tribunal inaugura uma série de novos problemas jurídicos que certamente continuarão sendo objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial.

A substituição de um modelo fortemente apoiado em limites quantitativos por outro estruturado em limites materiais e principiológicos amplia o espaço para interpretações, exigindo maior esforço argumentativo tanto por parte da Administração quanto dos órgãos de controle.

Se, por um lado, a nova sistemática proporciona maior flexibilidade à gestão contratual, por outro impõe o desafio de definir com precisão quais são os limites jurídicos das alterações consensuais.

É justamente nesse cenário que surgem algumas das questões pertinentes ainda pendentes de consolidação.

8.1 Limites implícitos para alterações consensuais

A inexistência de vedação legal expressa às alterações consensuais superiores aos limites previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021 não significa que tais alterações sejam ilimitadas. O Direito Administrativo contemporâneo não admite espaços de discricionariedade absoluta. Toda atuação administrativa permanece submetida aos princípios da legalidade, da finalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação e da proteção ao interesse público. Nessa linha, entende-se que as alterações consensuais continuam sujeitas a limites implícitos decorrentes do próprio sistema jurídico.

Esses limites não decorrem mais exclusivamente de percentuais previamente fixados em lei, mas da conjugação de diversos comandos normativos, dentre os quais merecem destaque a vedação à transfiguração do objeto (art. 126), a preservação do equilíbrio econômico-financeiro, a manutenção do desconto originalmente ofertado (art. 128), a boa-fé objetiva, a vedação ao desvio de finalidade e a própria vinculação ao procedimento licitatório.

A não reprodução do § 2º do art. 65 da revogada Lei nº 8.666/1993 na Lei nº 14.133/2021, frise-se, não eliminou os limites às alterações contratuais. Apenas modificou sua natureza.

8.2 Consensualidade como requisito necessário, mas não suficiente

Outra questão que provavelmente ocupará posição central na futura evolução da jurisprudência consiste em definir se a consensualidade seria suficiente para legitimar qualquer acréscimo contratual. Na nossa visão, a resposta deve ser negativa. O consenso entre Administração e contratado constitui requisito necessário, mas não suficiente.

Mesmo quando ambas as partes concordam com determinada alteração, permanece indispensável demonstrar sua compatibilidade com o objeto originalmente

licitado, sua motivação técnica, sua vantajosidade para a Administração e sua conformidade com os princípios que regem a contratação pública.

A consensualidade não possui força para convalidar alterações abusivas, antieconômicas ou destinadas a fraudar o procedimento licitatório, bem como não pode ser utilizada como mecanismo para substituir licitação que deveria ter sido realizada. A boa-fé contratual pressupõe justamente que a autonomia negocial seja exercida dentro dos limites impostos pelo interesse público.

8.3 Compatibilização do novo entendimento com o princípio da licitação

Talvez o maior desafio decorrente da nova interpretação consista na compatibilização entre a ampliação da consensualidade contratual e a preservação do princípio constitucional da licitação. Toda licitação possui por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para determinado objeto previamente definido.

Se alterações consensuais excessivamente amplas passassem a ser admitidas sem qualquer limitação material, poderia surgir risco de utilização do procedimento licitatório apenas como ponto de partida para contratação substancialmente diversa daquela submetida à competição. É justamente para evitar esse resultado que ganham especial importância os arts. 126 e 128 da Lei nº 14.133/2021.

A preservação da identidade do objeto e do desconto originalmente ofertado funciona como mecanismo de proteção da própria licitação. Não basta que Administração e contratado estejam de acordo, é necessário que a alteração permaneça inserida no universo competitivo originalmente estabelecido pelo edital. A licitação continua delimitando os contornos da futura execução contratual.

8.4 Riscos de transfiguração do objeto

A positivação da vedação à transfiguração do objeto representa importante avanço da Lei nº 14.133/2021, no entanto, o conceito permanece aberto e dependerá de construção jurisprudencial. Nem toda alteração significativa implica transfiguração. Da mesma forma, alterações financeiramente reduzidas podem, em determinadas situações, modificar profundamente a essência do objeto originalmente contratado.

Essa constatação evidencia que a análise deverá assumir caráter predominantemente qualitativo. Não será suficiente comparar percentuais. Será

necessário verificar se permanecem preservados a finalidade da contratação, a solução técnica originalmente escolhida, a identidade funcional do empreendimento, o universo competitivo submetido à licitação, e a vantajosidade da proposta originalmente vencedora.

Em contratos complexos, especialmente aqueles envolvendo obras públicas de infraestrutura, essa avaliação exigirá elevado grau de fundamentação técnica. Muito provavelmente esse será um dos temas que mais ocuparão o Tribunal de Contas da União nos próximos anos.

8.5 Perspectivas para a futura jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O recente acórdão representa importante ponto de partida, mas dificilmente encerrará o debate, ao contrário, tende a inaugurar nova fase da evolução jurisprudencial das alterações contratuais. Diversas questões ainda demandarão amadurecimento institucional.

Entre elas destacam-se a definição objetiva dos critérios de transfiguração do objeto, a delimitação materiais das alterações consensuais, a compatibilização entre consensualidade e competitividade, os critérios para aferição da preservação da equação econômico-financeira em alterações de grande vulto, além da atuação dos órgãos de controle diante de alterações consensuais superiores aos antigos limites percentuais.

É possível que, nos próximos anos, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União evolua para construção de parâmetros objetivos semelhantes aos que foram desenvolvidos pela Decisão nº 215/1999. A diferença é que esses novos parâmetros dificilmente estarão centrados em percentuais previamente definidos. A tendência parece apontar para um modelo de controle baseado na qualidade da motivação administrativa, na preservação do objeto licitado, na demonstração do interesse público e na robustez da instrução processual.

Pensamos que esse movimento representa evolução natural do Direito Administrativo contemporâneo. A crescente valorização da consensualidade administrativa não elimina o controle, mas transforma sua natureza. O foco desloca-se do exame puramente formal para a análise substancial da legitimidade da alteração contratual.

É justamente essa mudança que caracteriza o novo paradigma inaugurado pela Lei nº 14.133/2021 e consolidado pelo recente entendimento do Tribunal de Contas da União. A consolidação definitiva desse modelo, entretanto, dependerá da maturação da jurisprudência, da contribuição da doutrina e da experiência prática acumulada pela Administração Pública na aplicação da nova Lei de Licitações.

9. Conclusões

A análise desenvolvida neste estudo demonstra que o recente entendimento do Tribunal de Contas da União acerca das alterações contratuais não representa simples flexibilização dos limites previstos para acréscimos e supressões nos contratos administrativos. Trata-se, na realidade, da reconstrução do regime jurídico das alterações contratuais a partir da nova disciplina introduzida pela Lei nº 14.133/2021.

Sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, a interpretação da matéria esteve diretamente vinculada ao antigo § 2º do art. 65, que vedava expressamente alterações superiores aos limites legais. A Decisão nº 215/1999-Plenário do Tribunal de Contas da União construiu a teoria da excepcionalidade, admitindo a superação desses limites apenas em situações rigorosamente justificadas. A não reprodução desse dispositivo, contudo, suprimiu o principal fundamento normativo sobre o qual se apoiava essa construção jurisprudencial.

A Lei nº 14.133/2021 passou a disciplinar as alterações contratuais sob nova perspectiva. Os limites previstos no art. 125 destinam-se às alterações unilaterais impostas pela Administração, enquanto as alterações consensuais submetem-se a um conjunto de limites materiais decorrentes do próprio sistema jurídico, especialmente a preservação do objeto contratado, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a preservação do desconto originalmente ofertado, a motivação administrativa e a observância do interesse público.

A principal conclusão deste trabalho é que a mudança promovida pela Lei nº 14.133/2021 ultrapassa a mera discussão acerca dos percentuais de 25% e 50%. O novo regime desloca o eixo interpretativo das alterações contratuais para a distinção entre alterações unilaterais e alterações consensuais, substituindo um modelo centrado em limites percentuais por outro fundamentado na preservação da identidade do objeto contratado e na legitimidade material da alteração.

Isso não significa que as alterações consensuais estejam livres de qualquer restrição. Ao contrário, permanecem sujeitas aos princípios da legalidade, da motivação, da proporcionalidade, da boa-fé, da segurança jurídica e da vedação à transfiguração do objeto, além de exigirem demonstração inequívoca de que representam a solução mais adequada ao atendimento do interesse público.

Conclui-se, portanto, que o recente acórdão do Tribunal de Contas da União inaugura uma nova etapa na interpretação das alterações contratuais. Mais do que admitir alterações consensuais superiores aos antigos limites percentuais, o Tribunal reconhece que a Lei nº 14.133/2021 instituiu um novo paradigma hermenêutico, impondo que o controle das alterações contratuais deixe de concentrar-se exclusivamente em limites numéricos e passe a privilegiar a análise material da preservação do objeto, da motivação administrativa e da finalidade pública da contratação.

REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Coordenadores: Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. 3ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum: 2025.

BONATTO, Hamilton. *Governança e gestão de Obras Públicas: do planejamento à pós-ocupação*. 2ª Ed. Curitiba: Editora Ubá:2026.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 215/1999 – Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1753/2026 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. Thomson Reuters Brasil, 2021. In Acórdão 1753/2026- TCU – Plenário.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e Contratação Pública: de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 1ª Edição. Fórum: 2023. In Acórdão 1753/2026- TCU – Plenário