

LIMITES PARA AS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS CONSENSUAIS NA LEI Nº 14.133/2021¹

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES²

1. ALTERAÇÕES CONSENSUAIS E OS LIMITES LEGAIS

Ao fixar limites percentuais para as alterações contratuais, a Lei n. 14.133/2021 restringiu expressamente tal limitação às alterações unilaterais (inciso I do art. 124), não reproduzindo a regra do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, que estendia os limites, ressalvadas as supressões consensuais, às demais hipóteses de acréscimo ou supressão.

Numa leitura histórica, sobretudo diante da similitude dos dispositivos sobre alterações contratuais da Lei anterior, em comparação aos da Lei antiga, vê-se que houve implicitamente uma aparente decisão, pelo legislador, de evitar a limitação *a priori*, baseada em percentuais rígidos, para as alterações contratuais consensuais. Diante dessa opção legislativa, podem ser definidos, *a priori*, limites para as alterações consensuais previstas no inciso II do art. 124?

Nossa resposta parte de uma premissa que reputamos indispensável: a ausência de limite expresso não pode ser confundida com a ausência de qualquer limite. Admitir que, por consenso,

¹ O presente artigo é baseado em trecho da 17ª edição de nosso livro Leis de licitações públicas comentadas (no prelo).

² Advogado e Consultor, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado (UFPE). Mestre em Direito Econômico (UFPB). Pós graduado em Direito Tributário (IDP). Pós graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Advogado da União licenciado, desde 2024. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Exerceu os cargos de Consultor Jurídico-substituto do Ministério do Trabalho. Coordenador Geral de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência. Assessor especial com atuação da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes. Membro fundador do Instituto Nacional de Contratações Públicas (INCP). É autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (16ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 15ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.), Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), e E-marketplace e contratações públicas (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

as partes pudessem ampliar indefinidamente o objeto, pactuando acréscimos de 100%, 200% ou mais, injustificadamente, significaria fragilizar a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e o próprio planejamento da contratação, transformando o ajuste bilateral em via de burla à licitação.

Por outro lado, a ausência de limite percentual expreso para as alterações consensuais possui significado, parecendo indicar a sensibilidade do legislador para as contingências práticas que podem acontecer durante a execução contratual, exigindo alterações que não podem ser simplesmente obstadas, sem a análise das nuances que podem justificá-las (ou não).

O silêncio do legislador, portanto, reclama construção interpretativa: nem a conclusão simplista de que tudo estaria permitido, nem uma posição reacionária que negue a diferença no tratamento jurídico dado pela nova Legislação.

2. A submissão, em regra, aos limites das alterações unilaterais, por analogia

Primeiramente, sempre bom termos em mente que os contratos administrativos, por vocação, devem ser pactuados para o atendimento do interesse da coletividade.³ Outrossim, importante pontuar, como bem fez Joel Niebhur⁴, que, ao regular o tema contratos administrativos, deve-se ter a preocupação com a realidade posta, pois problemas contratuais, como a necessidade de alterações geradas por motivos supervenientes, mesmo em percentuais acima de 25%, lidam, na verdade, com a continuidade de prestações contratuais que, na prática, se materializam na entrega de um hospital público, de uma escola pública, de um serviço essencial para o atendimento de comunidades carentes, entre outras necessidades tão urgentes e relevantes, costumeiramente embaraçadas por questiúnculas formais ou falhas neste abismo que parece separar o planejamento administrativo formal da execução contratual real.

³ BITTENCOURT, Sidney. Nova lei de licitações e contratos administrativos passo a passo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. P. 869

⁴ NIEBUHR, Joel de Menezes. Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://zenite.blog.br/os-limites-as-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos-e-a-critica-ao-acordao-1753-2026-do-plenario-do-tcu/>. Acesso em: jul. 2026.

De qualquer forma, é também necessária certa regulação mais clara de eventuais limites para alterações contratuais consensuais, sob pena de criar-se um ambiente de insegurança jurídica e de tratamentos casuísticos e incoerentes, prejudicando justamente os gestores honestos que, ao se depararem com o problema da alteração contratual, mesmo gerada por motivos supervenientes e não transfigurando o objeto, como exige a legislação⁵, fiquem em dúvida se o percentual de alteração a ser realizado seria admitido como legítimo pelos órgãos de controle.

Pontuando provocativamente: diante da ausência de limites percentuais claramente definidos pelo legislador para as alterações consensuais, haveria uma proibição a este tipo de alteração, diante da submissão à legalidade estrita? A resposta parece ser claramente negativa⁶, pois o elemento sistemático permite identificar que, mesmo não tendo a melhor técnica redacional, o inciso II do caput do artigo 124⁷ expressamente admite a alteração consensual.

Por outro lado, sendo possível a alteração consensual e inexistindo limites expressamente previstos, quando uma alteração contratual extrapolaria o limite do legitimamente “aceitável”, sendo considerada de autorização extraordinária e exigindo a justificativa técnica pertinente? Acima dos 10%? Acima dos 25%? Acima dos 50%? Acima dos 100%? De acordo com a situação concreta vivenciada e as justificativas apresentadas?

⁵ FORTINI, Cristina; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 2, P. 384, livro rosa

⁶ "A Lei 14.133/2021 não prevê, expressamente, a possibilidade de realização de alterações qualitativas e quantitativas consensuais no objeto do contrato. Isso não significa, de modo algum a impossibilidade absoluta de sua ocorrência, pois também não há vedação expressa." VERONA, Gabriela. Contratos Administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 170.

⁷ Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

(...)

II - por acordo entre as partes:

(...)

Fazemos ainda outra provocação: este quadro de indefinição absoluta não poderia gerar um efeito reverso ao pretendido pelo legislador? Em que mesmo uma alteração de 15% acabasse gerando temor do agente público competente pela aprovação da alteração, em razão da ausência de uma “margem segura” para que ela possa ocorrer?

A Lei 14.133/2021 claramente buscou permitir que se construa soluções para uma realidade que se repete diariamente nas contratações públicas. Notadamente em relação à execução de objetos complexos, o planejamento contratual é imperfeito, os contratos são incompletos e as alterações contratuais são mecanismos para adequação do que fora planejado ou prescrito contratualmente⁸, à necessidade real vivenciada pelo órgão ou entidade contratante, no momento da execução daquilo que fora pactuado.

Pois bem, embora os limites não tenham sido expressamente definidos para as alterações consensuais, defendemos que se pode exigir, como parâmetro geral, a submissão aos mesmos percentuais estabelecidos pelo legislador para as alterações unilaterais, pelo uso da analogia⁹, que consiste na aplicação de uma norma jurídica existente para regular situação similar, sem regra própria definida no pelo ordenamento.

Como explicou Bobbio, entende-se por “analogia” o procedimento pelo qual se atribui a uma situação não disciplinada pela Lei o mesmo tratamento dado a uma situação similar que foi devidamente disciplinada¹⁰. A analogia envolve a técnica de aplicar a uma hipótese não prevista em lei, disposição relativa a uma situação semelhante¹¹, necessária diante da impossibilidade de que as regras prevejam todas as situações possíveis e a constatação de que sempre haverá

⁸ “Na medida em que os contratos administrativos nem sempre são completos e perfeitos, as partes precisam realizar o que será mais eficiente resolver os desafios práticos por meio de alterações bilaterais, lastreadas em repactuações consensuais. Ao invés de instalar resistência, colisões de interesses e aumento de custos, os eventos futuros devem ser prioritariamente resolvidos por meio do consenso.” MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na Lei de Licitações**: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil / Revista dos Tribunais, 2024. P. 250.

⁹ Trata-se de um método comparativo, no qual o julgador identifica elementos comuns entre o caso concreto e a norma existente, adaptando esta última para solucionar o conflito. Por exemplo, a aplicação das normas sobre locação de imóveis a contratos de locação de bens móveis, na ausência de regulamentação específica para estes últimos, é um exemplo típico de analogia.” FERREIRA, Adriano. **Introdução ao estudo do direito**. Cotia, SP: Foco, 2025. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 14 jul 2026. p. 8.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 151.

¹¹ “Em geral, fala-se de analogia quando uma norma, estabelecida com e para determinada *facti species*, é aplicável a conduta para a qual não há norma, havendo entre ambos os supostos fáticos uma semelhança.” FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 315.

lacunas em seu texto¹². Trata-se de aplicação da técnica de integração da norma diante de sua omissão.

Nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹³, quando a lei for omissa, o intérprete decidirá conforme a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Havendo lacuna quanto ao limite das alterações consensuais, um recurso hermenêutico coerente pode ser o emprego, por analogia, do limite estabelecido para hipótese semelhante (a alteração unilateral), cuja *ratio* é justamente preservar a identidade do objeto ofertado à disputa e evitar o desvirtuamento da proposta vencedora.

Não se trata de mera comodidade hermenêutica, mas de utilização do elemento de integração por analogia legis¹⁴. Os limites de 25% e de 50% (este último para reforma de edifício ou de equipamento), referenciados no valor inicial atualizado do contrato, protegem valores relevantes, como a isonomia entre licitantes, a vinculação ao edital e o planejamento da contratação, que não desaparecem apenas porque a alteração passou a ser consensual. O

¹² “A analogia consiste em aplicar a uma hipótese não prevista em lei a disposição relativa a um caso semelhante. Não podem os repositórios de normas dilatar-se até a exagerada minúcia, prever todos os casos possíveis no presente e no futuro. Sempre haverá lacunas no texto, embora o espírito do mesmo abranja órbita mais vasta, todo o assunto inspirador do Código, a universalidade da doutrina que o mesmo concretiza. Esta se deduz não só da letra expressa, mas também da falta de disposição especial.” MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Apresentação de Alyson Mascaro. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

¹³ Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

¹⁴ “A respeito de analogia duas possibilidades merecem registro: ou falta uma só disposição, um artigo de lei, e então se recorre ao que regula um caso semelhante (analogia legis); ou não existe nenhum dispositivo aplicável à espécie nem sequer de modo indireto; encontra-se o juiz em face de instituto inteiramente novo, sem similar conhecido; é força, não simplesmente recorrer a um preceito existente, e, sim, a um complexo de princípios jurídicos, à síntese dos mesmos, ao espírito do sistema inteiro (analogia juris). A primeira hipótese é mais comum e mais fácil de resolver; apenas se trata de espécie não prevista, inesperada controvérsia acerca de instituto já disciplinado pelo legislador; argumenta-se com a solução aplicável a um fato semelhante. É o caso da segunda quando não existe regra explícita, nem caso análogo; reconstrói-se a norma pela combinação de muitas outras, que constituem visível aplicação de um princípio geral, embora não expresso; elabora-se preceito completamente novo, ou um instituto inteiro, segundo os princípios de todo o sistema em vigor.” MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Apresentação de Alyson Mascaro. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 171.

processo analógico não cria direito novo,¹⁵ “descobre o já existente”, integrando a norma estabelecida, o princípio fundamental, comum ao caso previsto pelo legislador e ao outro¹⁶.

Se o resultado da disputa foi definido a partir de um objeto de determinada dimensão, a ampliação expressiva desse objeto, ainda que por acordo, pode subverter a lógica competitiva que legitimou a escolha do contratado. Por isso sustentamos, desde outrora¹⁷, que, mesmo sem a existência de limite expresso na legislação, os percentuais definidos como limite para as alterações contratuais deveriam, via de regra, ser também respeitados nas alterações que repercutissem em acréscimo no valor das contratações.

Esse entendimento encontrou eco expresso no Colendo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ao apreciar a Consulta nº 1.188.209 (Tribunal Pleno, sessão de 6/8/2025, Rel. Conselheiro em exercício Telmo Passareli), aquela Corte fixou prejulgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que, no caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, mas o acréscimo não poderia ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital.

Registre-se, aliás, que o Ilmo. Conselheiro relator, em seu voto condutor, generosamente fez referência a posicionamento adotado por este autor, ao recusar a possibilidade de aumentos de 100% ou 200% que fragilizassem a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório. Vê-se, pois, que a jurisprudência caminha no sentido de reconhecer, como ponto de partida, a existência de balizas, ainda que não expressas, para as alterações consensuais.

A questão mais difícil passa a ser como definir essas balizas, para evitar alterações desproporcionais e, ao mesmo tempo, respeitar a flexibilidade circunstancial que o legislador aparentemente pretendeu, ao não repetir a remissão expressa dos mesmos limites das alterações unilaterais, para as alterações consensuais.

¹⁵ “A analogia é certamente o mais típico e o mais importante dos procedimentos interpretativos de um determinado sistema normativo: é o procedimento mediante o qual se explica a assim chamada tendência de cada ordenamento jurídico a *expandir-se* além dos casos expressamente regulamentados.” BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 151.

¹⁶ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Apresentação de Alyson Mascaro. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P. 174.

¹⁷ Sobre o tema, vide comentários ao pertinente dispositivo legal, na edição 16 de nosso livro “Leis de Licitações Públicas Comentadas”, publicada pela Editora Jus Podivm.

O uso do elemento analógico¹⁸ parece indicar a possibilidade de se estabelecer, para as alterações consensuais, os mesmos limites das alterações unilaterais, como baliza relativa, a ser exigida *prima facie*. Contudo, isso não pode significar a impossibilidade de alterações consensuais acima destes percentuais, sob pena de ferir-se a flexibilidade circunstancial pretendida pelo legislador.

Nesse entender, as limitações percentuais, aplicadas por analogia, e válidas tanto para alterações quantitativas como para alterações qualitativas, definem apenas um patamar a partir do qual alterações contratuais que o superem exijam especial justificativa.

3. A superação do limite relativo (aplicado por analogia) mediante justificativa no caso concreto

Entendemos que a aplicação analógica dos limites das alterações unilaterais para as alterações consensuais não deve e não pode ser realizada de maneira absoluta, pois isto ignoraria a decisão do legislador de evitar limites expressos para estas últimas.

Justamente porque decorre de integração de lacuna, e não de comando expresso e cogente do legislador, o limite construído por analogia pode ser superado quando houver, no caso concreto, justificativa idônea que o recomende. Este é um aspecto fundamental: os limites exigidos por analogia admitem excepcional superação, desde que devidamente motivada.

A rigor, essa possibilidade de superação não é novidade absoluta em nossa tradição jurídica. Ainda sob a Lei nº 8.666/93, que, diferentemente da atual, continha vedação expressa no § 2º do art. 65, o Tribunal de Contas da União, na conhecida Decisão nº 215/1999 (Plenário), já admitia que, em hipóteses excepcionálíssimas, as alterações consensuais qualitativas ultrapassassem os limites legais expressamente definidos, desde que satisfeitos, cumulativamente, alguns pressupostos¹⁹.

¹⁸ “O uso da analogia, no direito, funda-se no princípio geral de que se deva dar tratamento igual a casos semelhantes. Segue daí que a semelhança deve ser demonstrada sob o ponto de vista dos efeitos jurídicos, supondo-se que as coincidências sejam maiores e juridicamente mais significativas que as diferenças. Demonstrada a semelhança entre dois casos, o intérprete percebe, simultaneamente, que um não está regulado e aplica a ela a norma do outro. A analogia permite constatar e preencher a lacuna”. FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 316-317.

¹⁹ Tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da referida lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade

Este entendimento outrora prolatado pelo TCU foi reiteradamente repetido, como ocorreu, por exemplo, no Acórdão nº 50/2019 – Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e no Acórdão nº 1826/2016 - Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman. Importante registrar, contudo, que a superação definida pelo TCU, neste julgado, exigia requisitos cumulativos, pelo menos um deles restrito a “fatos supervenientes”, o que gerava insegurança em relação à superação de limites, em situações nas quais ela seria necessária por falhas nos documentos de planejamento que lastrearam a licitação.

O que se alterou, com a Lei nº 14.133/2021, foi o pano de fundo normativo: como a nova Lei não reproduziu a vedação expressa do § 2º do art. 65, o debate deixou de girar em torno de uma exceção contra a lei para se tornar um problema de integração de lacuna e de controle material da alteração.

Esse deslocamento de eixo foi bem captado pela doutrina. Nessa linha, Hamilton Bonatto, em texto sobre a mudança de paradigma das alterações contratuais na Lei nº 14.133/2021²⁰,

de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

– nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, e facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

* não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

* não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

* decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

* não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

* ser necessárias a completa execução do objeto original do contrato, a otimização do cronograma de execução e a antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

– demonstrar-se na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados no primeiro item, que as consequências da outra alternativa – a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação – importam sacrifício insuportável ao interesse público primário – interesse coletivo – a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto a sua urgência e emergência. (TCU, Decisão 215/1999 Plenário)

20 BONATTO, Hamilton. 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. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a->

observa que a supressão da vedação expressa a acréscimos superiores aos limites deslocou o critério interpretativo central da natureza da alteração para a sua forma: enquanto os limites de 25% e 50% restringem o poder impositivo da Administração nas alterações unilaterais, as alterações por acordo passam a ser balizadas, sobretudo, pela preservação do objeto e pelo interesse público, e não por barreiras meramente percentuais. Na mesma linha, Gabriela Pércio²¹ e Lindineide Cardoso²² registram que a ausência de limites expressos, para as alterações consensuais, não admite liberdade irrestrita .

Realmente, este parece ter sido o claro interesse do legislador, ao não repetir a imposição de percentuais de maneira rígida, para as alterações contratuais.

De qualquer forma, a solução legal adotada não exauriu o problema, gerando interessantes debates que, ao final, buscam identificar qual a melhor compreensão para a ausência de limites, em relação às alterações contratuais, e qual norma jurídica deve ser extraída, para regular as contratações públicas brasileiras.

4. Alterações consensuais e o Acórdão nº 1753/2026, Plenário do TCU

Foi nesse ambiente e nessa perspectiva de identificação da norma a ser aplicada, que o Tribunal de Contas da União voltou ao tema no Acórdão nº 1753/2026 - Plenário (Rel. Ministro Augusto Nardes, sessão de 1/7/2026), proferido em consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes.

Partindo do pressuposto de que “a fixação dos limites de alteração é também um mecanismo para incentivar o devido planejamento das contratações”, por estabelecer uma

mudanca-de-paradigma-das-alteracoes-contratuais-na-lei-no-14-133-2021-da-decisao-no-215-1999-ao-novo-entendimento-do-tribunal-de-contas-da-uniao/. Acesso em: jul. 2026.

²¹ “Não há liberdade irrestrita para a realização de alterações, sendo vedado desnaturar o objeto contratado em detrimento do processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade que fundamentou a sua contratação.” PÉRCIO, Gabriela. Contratos Administrativos: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 170. P. 146

²² “A possibilidade de alteração consensual que ultrapasse os limites do artigo 125 não é como um cartão de crédito ilimitado, ou, para os mais maduros, como um cheque em branco. Trata-se de ato do gestor público que se submete a controles e cuja motivação deve, obrigatoriamente, demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, consideradas as consequências práticas do ato decisório.” CARDOSO, Lidineide Oliveira. **Contratos administrativos na nova lei de licitações**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. P. 259.

“trava” relativa à modificação do objeto licitado, o Tribunal entendeu por bem defender a aplicação de limites para as alterações consensuais, mesmo sem a expressa definição pela Lei.

Adotando raciocínio similar ao que defendíamos desde outrora, em nossa obra, generosamente citada pelo TCE/MG²³, o Relator do julgamento no TCU ponderou:

22. Se prevalecer tal entendimento, creio que ajustes que extrapolam 100%, 200% ou até mesmo 400% do valor inicial contratado, que atualmente são excepcionalíssimos no país e quase sempre aparecem como epicentro de escândalos de corrupção, tornar-se-ão comuns e corriqueiros.

23. Dito isso, possibilitar que a Administração aumente indefinidamente, sem qualquer limitação, o valor dos contratos, bastando para isso obter a anuência do contratado, não me parece harmonizar com os demais princípios basilares da administração pública e da lei de licitações, entre eles, o do planejamento, da segurança jurídica, da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade.

O Tribunal reafirmou, em seu item 9.2.1, que "tanto as alterações contratuais quantitativas [...] quanto as qualitativas [...], devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei". Nessa linha, reiterando clássica posição do TCU, com a qual já concordávamos, o Tribunal firma que os limites valem tanto para as alterações quantitativas quanto para as qualitativas.

O ponto mais interessante, contudo, foi abordado pelo item 9.2.2 do mesmo acórdão. Embora defenda que os limites previstos pela legislação para as alterações unilaterais devem ser aplicados também para as consensuais (mesmo sem idêntica previsão expressa na Lei), o Tribunal admitiu a superação excepcional dos limites nas alterações consensuais, nos seguintes termos:

9.2.2. excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela

²³ TCE-MG. Consulta nº 1.188.209.Tribunal Pleno, sessão de 6/8/2025, Rel. Conselheiro em exercício Telmo Passareli,

continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado.

Comparado à Decisão nº 215/1999, o novo entendimento representa evolução digna de registro. A antiga orientação condicionava a superação dos limites à existência de fato superveniente à contratação, exigência que, na prática, melindrava grande parte das alterações pretendidas, pois estas costumam originar-se de falhas de projeto, que poderiam ser compreendidas como condições preexistentes, e não fatos supervenientes.

Ao substituir aquele extenso rol de pressupostos por três eixos de demonstração (técnico, econômico e social), o Acórdão nº 1753/2026 tornou o teste mais coerente com a realidade das contratações públicas, sem abrir mão do controle. A proposta de solução, em princípio, parece mais adequada: a superação do limite deixa de depender da rotulação do fato como superveniente e passa a exigir a demonstração, por escrito e inequívoca, de que a continuidade do ajuste, mesmo além do teto, é a solução tecnicamente viável, economicamente vantajosa e socialmente justificada. Há uma evidente influência do pensamento consequencialista/utilitarista, preconizado pela elogiável Lei nº 13.655/2018.

Não desconhecemos que o entendimento firmado no Acórdão nº 1753/2026 recebeu críticas doutrinárias relevantes. Joel de Menezes Niebuhr, em análise dedicada ao julgado²⁴, sustentou que a interpretação sistemática dos arts. 5º, 125, 126 e 128 não comporta o alcance que o Tribunal lhe conferiu, pois inexistente, na Lei nº 14.133/2021, dispositivo que prescreva limite expresso e específico para as alterações consensuais ou qualitativas. A seu ver, estender o teto do art. 125 a tais alterações por via de interpretação sistemática equivaleria a reintroduzir, sem base legal, a vedação que o legislador deliberadamente suprimiu. O autor reconhece a legitimidade da preocupação do Tribunal com a prevenção de abusos e sobrepreços, mas argumenta que essa finalidade se realiza adequadamente pela via da proporcionalidade e do controle material, e não por um teto percentual prévio, além de dirigir crítica pontual à formulação do requisito econômico do item 9.2.2, que, por não computar o custo da nova contratação, poderia induzir a Administração à decisão economicamente pior.

²⁴NIEBUHR, Joel de Menezes. Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://zenite.blog.br/os-limites-as-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos-e-a-critica-ao-acordao-1753-2026-do-plenario-do-tcu/>. Acesso em: jul. 2026.

Registramos essas objeções porque elas ajudam a precisar o nosso próprio entendimento. Concordamos com a crítica no ponto em que ela recusa a ideia de um teto percentual rígido e intransponível para as alterações consensuais: se o legislador não o fixou, não cabe ao intérprete criá-lo com força cogente absoluta. Divergimos, porém, da conclusão de que a ausência de limite expresso conduziria à inexistência de qualquer baliza percentual, mesmo como ponto de partida. Isso porque tal solução, como já antecipado, geraria um ambiente de insegurança, mesmo para alterações em percentuais reduzidos.

Na prática, a ausência de limites, mesmo relativos, permitiria o questionamento de quaisquer alterações consensuais, como excepcionais e extraordinárias, ou pelo menos um comportamento reativo, por quem é responsável pelo processo, em razão do risco de estar fazendo uma alteração contratual que pudesse ser considerada ilegítima, pelo órgão de controle. Isso, sem falar, do risco sempre presente de abusos na realização de alterações consensuais acordadas de maneira abusiva e ilegítima²⁵.

Preferimos a solução intermediária: os limites das alterações unilaterais funcionam, para as alterações consensuais, como limite relativo, regra decorrente da integração da lacuna, por analogia; este limite percentual pode ceder no caso concreto quando a Administração demonstrar, motivadamente, que a superação atende ao interesse público e passa por determinados critérios (sejam o teste de viabilidade técnica, econômica e social; a avaliação sobre sua proporcionalidade e vantajosidade ou outro critério definido para tal avaliação).

Essa é a mesma lógica que orienta o prejulgamento do TCE-MG na Consulta nº 1.188.209: admite-se o acréscimo consensual acima do padrão, desde que comprovados o interesse público e a necessidade da alteração, vedado apenas o que seja "manifestamente desproporcional" ao inicialmente contratado e exigida a demonstração fundamentada da vantajosidade da alteração frente à realização de novo certame.

Em síntese, a superação do limite relativo (definido por analogia) é possível, mas nunca automática ou presumida: ela depende de motivação expressa e do enfrentamento dos requisitos que a jurisprudência e a doutrina precisam sedimentar, com destaque para a

²⁵ “Enfim, possibilitar alterações sem limites criaria uma indesejável abertura para que a licitação não fosse levada a sério, eis que estariam as partes autorizadas a modificar indiscriminadamente o objeto e os parâmetros da contratação.” MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral. **Contratos administrativos na Lei de Licitações: comentários aos artigos 89 a 154 da Lei n. 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil / Revista dos Tribunais, 2024. P. 125.

viabilidade técnica, a vantajosidade econômica (aferida em cotejo com os custos reais da rescisão e da nova contratação) e a justificativa social ligada à preservação e à fruição do objeto.

5. Análise dos critérios de viabilidade técnica, social e econômica

Assentada a possibilidade de superação motivada dos limites relativos (aplicados por analogia), resta enfrentar o conteúdo do teste proposto pelo Tribunal de Contas da União. Os três eixos²⁶ indicados no item 9.2.2 do Acórdão nº 1753/2026 (viabilidade técnica, econômica e social) não são fórmulas autoaplicáveis, tampouco expressões de sentido evidente. São, na verdade, standards que reclamam densificação, sob pena de que a sua invocação se converta em ritual retórico, cumprido com afirmações genéricas no processo administrativo e incapaz de cumprir a função de controle que se lhes atribui.

Convém, portanto, delinear o que se deve exigir de cada um desses critérios, identificando o objeto da demonstração, os elementos probatórios pertinentes e o modo como eles se articulam entre si.

5.1. Delineamento dos critérios de viabilidade técnica, econômica e social

O primeiro critério, o da *viabilidade técnica*, volta-se ao contratado e à execução. Exige-se a demonstração de que a empresa mantém as condições e garantias da proposta e detém capacidade técnica e econômico-financeira para executar o objeto ampliado. Na origem, esse requisito corresponde ao pressuposto II da Decisão nº 215/1999, que vedava a alteração que pudesse *possibilitar a inexecução contratual*, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado. A racionalidade é evidente: de nada serve manter o contrato se o acréscimo conduzir o contratado a um patamar de exigência que ele não tem condições de suportar, transformando a alteração em prelúdio de inexecução.

Em termos operacionais, a demonstração da viabilidade técnica deve ser aferida em dois planos. No plano da habilitação, cumpre verificar se os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira exigidos no edital permanecem satisfeitos diante da nova dimensão do

²⁶ Vale registrar que Gabriela Pércio já fazia alusão à necessidade de identificação de critérios similares: “Havendo necessidade de alterações qualitativas ou quantitativas acima dos limites percentuais legais, a Administração poderá buscar o consenso do contratado para a sua realização, motivando adequadamente a sua decisão, especialmente quanto aos aspectos técnicos e econômicos e à inexistência de alternativas mais eficientes e eficazes.” PÉRCIO, Gabriela. **Contratos Administrativos**: manual para gestores e fiscais de acordo com a Lei nº 14.133/2021. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 173.

objeto, o que inclui o exame dos índices contábeis, do capital social ou do patrimônio líquido mínimo, do acervo técnico e das garantias contratuais, cujo valor deve ser recalculado proporcionalmente ao acréscimo.

O segundo critério, o da *viabilidade econômica*, exige a demonstração de que a continuidade do ajuste, mesmo além do teto, é menos onerosa que a alternativa da extinção contratual. É, dos três, o mais delicado, tanto pela sua formulação no acórdão quanto pela complexidade da comparação que pressupõe, razão pela qual será examinado em tópico próprio.

Registre-se, desde logo, que o requisito econômico não se confunde com a aferição da compatibilidade dos preços do aditivo com os praticados no mercado, nem com a manutenção do desconto originalmente ofertado, imposta pelo art. 128 da Lei nº 14.133/2021. Estas são exigências autônomas, que incidem sobre qualquer alteração contratual, esteja ela aquém ou além dos percentuais de referência. O que o critério de viabilidade econômica acrescenta é uma comparação entre alternativas: não basta que o aditivo esteja bem precificado; é preciso que ele seja, no conjunto, a via menos onerosa de conclusão do objeto.

O terceiro critério, o da *viabilidade social*, é o que introduz, na ponderação, aquilo que a aritmética não alcança. O acórdão o formula de modo lacônico (a alteração deve visar a *antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado*), recuperando a ideia contida no pressuposto V da Decisão nº 215/1999. A sua função, contudo, é mais ampla do que a redação sugere: trata-se de incorporar à decisão administrativa o custo social da descontinuidade, isto é, o sacrifício imposto à coletividade pelo tempo em que o objeto permanecerá indisponível caso se opte pela extinção do contrato e pela realização de nova licitação.

Esse custo é real, ainda que dificilmente monetizável. A rescisão de um contrato de obra não faz a necessidade pública desaparecer; apenas a posterga. Entre a extinção do ajuste e a assunção do remanescente por terceiro medeiam a instrução de novo certame, os recursos administrativos e judiciais eventualmente interpostos, a nova contratação e a remobilização do canteiro, período em que a escola não ensina, o hospital não trata e a estrada não liga. É precisamente esse intervalo que o requisito social pretende trazer para dentro da motivação, em consonância com o comando do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁷, que veda decidir com base em valores jurídicos abstratos sem a consideração das consequências práticas da decisão.

²⁷ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

A demonstração da viabilidade social, para ser idônea, não pode reduzir-se à invocação genérica do interesse público. Deve indicar o bem concreto tutelado, o público atingido, o estágio de execução do objeto, o prazo estimado de indisponibilidade em caso de extinção contratual e, sempre que possível, a existência ou não de solução alternativa provisória. Numa obra, por exemplo, quanto mais avançada a execução e mais premente a necessidade atendida, maior o peso desse critério na ponderação final.

Cabe, por fim, uma observação sobre o modo de articulação dos três critérios. A redação do item 9.2.2 sugere cumulatividade rígida, o que, levado ao extremo, reproduziria o defeito que o próprio acórdão buscou superar: a reprovação de alterações legítimas por um critério isolado, aplicado mecanicamente.

Parece-nos mais adequado compreender que a viabilidade técnica opera como requisito de admissibilidade (sem ela, não há alteração possível, pois o contratado não tem condições de executar e não pode ser compelido acima dos limites que aceitou, ao participar do certame público), enquanto as viabilidades econômica e social operam como elementos de uma ponderação, na qual o interesse público substantivo pode, em situações qualificadas, preponderar sobre um resultado aritmético desfavorável, desde que a Administração assuma o correspondente ônus argumentativo.

5.2. O critério econômico e a necessária consideração dos custos de conclusão do objeto

O critério de viabilidade econômica, tal como redigido no item 9.2.2, compara o valor do aditivo pretendido com um somatório composto por três parcelas: os encargos oriundos da rescisão, os custos de elaboração de novo procedimento licitatório e os custos de manutenção e vigilância no período. A comparação, assim posta, é incompleta, e a incompletude compromete a própria exequibilidade do teste.

A crítica foi formulada com precisão por Joel de Menezes Niebuhr²⁸. O autor observou que o somatório previsto no acórdão não computa o custo do novo contrato necessário à conclusão do objeto após a rescisão, nem outros custos que podem incidir no caso concreto, como a perda

²⁸ NIEBUHR, Joel de Menezes. Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://zenite.blog.br/os-limites-as-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos-e-a-critica-ao-acordao-1753-2026-do-plenario-do-tcu/>. Acesso em: jul. 2026.

de parte do que já fora executado. Examinadas as parcelas efetivamente consideradas, verifica-se que todas elas são estruturalmente pequenas diante do valor de um contrato de obra: o custo de uma licitação é marginal; o de manutenção e vigilância do canteiro corresponde a alguns meses de serviço; e o encargo de rescisão, composto essencialmente por lucros cessantes e custos de desmobilização, dificilmente ultrapassa, somado aos demais, patamar expressivo do valor contratado. Do outro lado da equação, por definição, está um aditivo superior a 25%. Como conclui o autor, o requisito exigiria que uma grandeza estruturalmente menor superasse uma grandeza estruturalmente maior, o que o torna, na prática, de satisfação quase impossível.

O vício da fórmula literalmente proposta no Acórdão está em pressupor que a rescisão encerra o problema. Não encerra. A rescisão não faz a obra desaparecer nem extingue a necessidade que motivou a contratação: o objeto ainda precisará ser concluído e essa conclusão será necessariamente contratada com terceiro, a preço que tende a igualar ou superar o do aditivo, seja pela perda de escala, seja pelos custos de remobilização, seja pelo prêmio de risco naturalmente embutido na assunção de empreendimento iniciado por outrem, sem falar na eventual necessidade de refazimento de serviços deteriorados durante a paralisação.

Uma ilustração aritmética torna o ponto evidente. Considere-se contrato de R\$ 100 milhões, com aditivo pretendido de R\$ 30 milhões, e custos de rescisão, nova licitação e vigilância estimados em R\$ 10 milhões. Pela redação literal do item 9.2.2, comparam-se R\$ 30 milhões de aditivo com R\$ 10 milhões de encargos, e o aditivo é reprovado. A comparação, contudo, ignora que, extinto o contrato, será preciso contratar a conclusão do remanescente. Se esse novo contrato custar, hipoteticamente, R\$ 32 milhões, a via da rescisão totaliza R\$ 42 milhões, contra R\$ 30 milhões da via do aditivo. O teste, tal como redigido, reprovava exatamente a alternativa mais econômica.

Embora mereça elogios a tentativa do Relator do Acórdão de indicar critérios balizadores para a superação dos limites “relativos”, vê-se que a formulação literal estabelecida no item 9.2.2, ao descrever o critério de viabilidade econômica (ii), produz resultado oposto ao seu propósito. Ancorado na economicidade, o requisito pode induzir a Administração à decisão economicamente pior, precisamente aquela que o princípio invocado pretendia evitar. Trata-se de falha que pode ser superada com uma compreensão teleológica, e não apenas literal, do texto proposto pelo Tribunal.

Aderimos, no ponto, à sugestão de aperfeiçoamento formulada pelo autor supracitado²⁹. A comparação economicamente coerente é entre o custo total de conclusão do objeto pela via do aditivo e o custo total de conclusão do objeto pela via da extinção contratual seguida de nova contratação. Do lado da alternativa à continuidade, devem ser computados não apenas os encargos de rescisão, o custo do novo certame e as despesas de manutenção e vigilância, mas também o valor estimado do contrato de conclusão do remanescente, com seus custos diretos e indiretos, incluídos os de remobilização, os decorrentes da deterioração do executado e os relativos à perda de escala.

Registre-se que a compreensão ora defendida não é estranha à própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União. A Decisão nº 215/1999, ao formular o pressuposto I, referia-se a encargos contratuais superiores aos oriundos de eventual rescisão por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de novo procedimento licitatório, e, no pressuposto VI, exigia a demonstração de que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importariam sacrifício insuportável ao interesse público. A referência expressa à contratação subsequente indica que o parâmetro comparativo sempre foi o custo integral do caminho alternativo, e não apenas o custo de sua etapa inicial.

Duas cautelas, contudo, são indispensáveis para que a comparação não se converta em instrumento de validação de qualquer pretensão de acréscimo. A primeira é que o custo do contrato de conclusão deve ser estimado com o mesmo rigor metodológico que se exige de uma esmerada pesquisa de preços, na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, e não arbitrado para produzir o resultado desejado. Estimativas infladas do caminho alternativo convertem o teste em simulacro. A segunda é que a comparação deve ser feita a partir de preços compatíveis com o mercado em ambas as pontas: se o aditivo pretendido está sobreprecificado, a sua eventual vantagem sobre a nova contratação é artificial, e o requisito não pode ser considerado atendido.

Bem conduzida, a comparação torna-se aquilo que o Tribunal aparentemente pretendeu que fosse, aferição objetiva da vantajosidade da continuidade.

²⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://zenite.blog.br/os-limites-as-alteracoes-consensuais-dos-contratos-administrativos-e-a-critica-ao-acordao-1753-2026-do-plenario-do-tcu/>. Acesso em: jul. 2026.

6. Uma proposta de aperfeiçoamento dogmático: a aplicação analógica dos critérios do art. 147 da Lei nº 14.133/2021

O tópico anterior procurou delinear o conteúdo dos três eixos de demonstração fixados pelo Tribunal de Contas da União para a superação excepcional dos limites nas alterações consensuais. Concluímos, ali, que o teste é acertado em sua concepção, mas carece de densificação, sobretudo no que se refere ao critério econômico, cuja formulação, ao não computar o custo da conclusão do objeto pela via alternativa, compromete a coerência da comparação que ele mesmo propõe.

Cabe agora dar um passo adiante. Para além de apontar a insuficiência da redação adotada no acórdão, parece-nos produtivo perguntar se o próprio ordenamento não oferece, em outro dispositivo, o instrumental necessário para preencher aquilo que o teste do Tribunal enuncia. Essa é a proposta que ora formulamos: a de que os critérios já disciplinados pelo legislador no art. 147 da Lei nº 14.133/2021 sejam aplicados, por analogia³⁰, ao juízo de superação dos limites nas alterações consensuais.

Registre-se, desde logo, o espírito da proposição. Não se trata de rivalizar com o entendimento firmado no Acórdão nº 1753/2026, nem de substituir os eixos por ele adotados. Trata-se de propor uma solução calcada na dogmática hermenêutica³¹, pelo recurso da analogia³², conferindo-lhes o conteúdo e a base positiva que a própria Lei já oferece para situação materialmente equivalente.

6.1. A identidade material entre as duas situações

³⁰ "Se houver lacunas, é necessário dar uma resposta jurídica, que poderá vir do uso de analogia, de costume ou de princípios gerais de Direito. Os métodos de integração utilizados para o preenchimento das lacunas são a analogia e os princípios gerais de Direito. Embora o costume seja utilizado no caso de lacuna, conforme prevê o artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, já mencionada, trata-se de uma das fontes formais do Direito." MEZZOMO, Clareci. **Introdução ao direito**. 1. ed. Porto Alegre: Educ, 2011. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 14 jul 2026. P. 136

³¹ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 313-317.

³² "A analogia consiste em aplicar a uma hipótese não prevista em lei a disposição relativa a um caso semelhante. Não podem os repositórios de normas dilatar-se até a exagerada minúcia, prever todos os casos possíveis no presente e no futuro. Sempre haverá lacunas no texto, embora o espírito do mesmo abranja órbita mais vasta, todo o assunto inspirador do Código, a universalidade da doutrina que o mesmo concretiza. Esta se deduz não só da letra expressa, mas também da falta de disposição especial." MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Apresentação de Alyson Mascaro. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

O art. 147 da Lei nº 14.133/2021 cuida da irregularidade constatada no procedimento licitatório ou na execução contratual e, especificamente, da decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato. Convém transcrevê-lo:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Embora não trate propriamente de alteração contratual, parece haver coincidência relevante na finalidade da norma correspondente, justificadora da aplicação do recurso da analogia³³. A aproximação que propomos assenta-se em três razões, que passamos a expor.

A primeira é a *identidade do juízo a ser formulado*. Seja em caso de suspensão/anulação, como na extrapolação dos limites relativos para alteração contratual, a autoridade administrativa se defronta pragmaticamente com a mesma pergunta: diante de um contrato cuja execução se tornou juridicamente problemática, é de interesse público mantê-la ou descontinuí-la?

Muda a causa do dilema (ali, a irregularidade insanável; aqui, a necessidade de acréscimo além do patamar de referência), mas não muda a estrutura da decisão nem, sobretudo, a alternativa que se coloca diante do gestor. Em ambas as hipóteses, a via alternativa à continuidade é rigorosamente a mesma: a interrupção da execução, a extinção do ajuste, a realização de novo certame ou a assunção do remanescente por terceiro, com tudo o que esse percurso acarreta.

A segunda é a identidade do resultado normativo. O art. 147 não se limita a arrolar aspectos a considerar; ele fixa o critério de decisão, ao estabelecer que a suspensão ou a nulidade somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público. E o parágrafo único fecha o raciocínio de modo alvissareiro: caso a paralisação ou a anulação não se revele medida de interesse público, o poder público *deverá* optar pela continuidade do contrato³⁴. Não se cuida, portanto, de mera faculdade, mas de dever de continuidade sempre que a descontinuidade não passe no teste do interesse público.

Daí extrai-se argumento a fortiori de considerável força. Se nem mesmo a irregularidade insanável (vício que atinge a própria validade do ajuste) autoriza a paralisação automática, impondo antes a ponderação dos aspectos elencados nos incisos do art. 147, com muito mais razão não a autoriza a simples superação de um patamar percentual que, como sustentamos ao longo deste estudo, sequer consta expressamente da Lei para as alterações consensuais. O

³³ “Na analogia, o juízo empírico de semelhança e o juízo de valor sobre a maior importância das coincidências em face das diferenças introduzem na norma um elemento de flexibilidade conotativa e denotativa....” FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. P. 318.

³⁴ Art. 147, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021: “Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis”.

legislador tratou com deferência à continuidade a hipótese mais grave; seria incoerente tratar com rigor superior a hipótese menos grave.

A terceira razão é de *coerência metodológica*. Sustentamos, no tópico 2, que a lacuna quanto ao limite das alterações consensuais se resolve pela integração analógica, aplicando-se-lhes, como baliza relativa, os percentuais previstos para as alterações unilaterais³⁵. Ora, se a analogia é o instrumento legítimo para importar o limite relativo, ela é igualmente legítima para calibrar a sua superação. Seria metodologicamente inconsistente invocar a integração analógica quando ela conduz à restrição e recusá-la quando conduz à flexibilização. O mesmo instrumento hermenêutico opera nas duas direções, e é justamente essa simetria que confere consistência à construção que propomos.

Registre-se, ainda, que a lógica do art. 147 não é episódica no sistema da Lei nº 14.133/2021. O art. 148 remete expressamente àquele dispositivo ao exigir a análise prévia do interesse público para a declaração de nulidade e, em seu § 2º, autoriza a autoridade a modular temporalmente a eficácia da nulidade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, pelo prazo necessário à nova contratação³⁶. Vê-se que o legislador estruturou, para as situações de dilema quanto à manutenção do contrato, um regime que privilegia a gestão ordenada da transição em detrimento da ruptura abrupta.

6.2. O relatório de avaliação como instrumento de densificação do teste do Acórdão nº 1753/2026

Definida a pertinência da analogia, cumpre precisar o modo de sua operação. A proposta que formulamos é a de que a Administração, ao pretender promover alteração consensual que supere o patamar relativo, elabore relatório circunstanciado de avaliação dos aspectos indicados nos incisos do caput do art. 147, cuja conclusão apontará se a descontinuidade da execução (e, por consequência, a recusa da alteração) configura ou não medida de interesse público.

Esse relatório não substitui os eixos fixados pelo Tribunal de Contas da União. Ele os instrumentaliza. Como se demonstrará, os aspectos arrolados pelo legislador distribuem-se com

³⁵Sobre a analogia como técnica de integração da norma, remetemos ao que expusemos no tópico 2 deste artigo, com fundamento no art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

³⁶Art. 148, § 2º, da Lei nº 14.133/2021: “Ao declarar a nulidade do contrato, a autoridade, com vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez”.

notável precisão entre os critérios econômico e social suscitados pelo Plenário do TCU, fornecendo-lhes o conteúdo que a redação do Acórdão n. 1753/2026 enuncia de modo sintético.

No que toca ao *critério econômico*, enquanto o item 9.2.2 do referido Acórdão compara o valor do aditivo apenas com os encargos de rescisão, o custo do novo certame e as despesas de manutenção e vigilância, o art. 147 arrola, em texto legal expresso, precisamente as parcelas ausentes daquele somatório: o custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato (inciso X), o custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas (inciso IV), a despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados (inciso V), a despesa inerente à desmobilização *e ao posterior retorno às atividades* (inciso VI), o custo total e o estágio de execução física e financeira (inciso VIII) e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação (inciso XI).

Note-se a riqueza do inciso VI. Ao referir-se não apenas à desmobilização, mas também ao posterior retorno às atividades, o legislador captou aquilo que a fórmula do acórdão deixou escapar: a rescisão não encerra o empreendimento, apenas o interrompe, e o retorno às atividades (necessariamente por outro contratado, mediante nova contratação) tem custo próprio, que integra o caminho alternativo e deve ser computado. Do mesmo modo, o inciso X refere-se expressamente à celebração de novo contrato, e não apenas à realização de nova licitação, o que confirma que o parâmetro de comparação eleito pela Lei é o custo integral da via alternativa, e não o custo de sua etapa inicial.

No que toca ao *critério social*, o art. 147 oferece parâmetros concretos: os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto (inciso I), os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes desse atraso (inciso II), a motivação social e ambiental do contrato (inciso III) e o fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação (inciso IX). Em situações que inexista reflexos evidentes em alguns desses parâmetros, a avaliação sobre o conjunto deles será fundamental para a definição da medida de interesse público

Esses elementos respondem, em boa medida, à objeção de que o eixo social abriria caminho ao arbítrio. Não abre, porque a demonstração deixa de ser retórica e passa a enfrentar fatores que o próprio legislador elegeu como juridicamente relevantes, aferíveis no caso concreto e sindicáveis pelos órgãos de controle.

Ademais, a solução harmoniza-se com o consequencialismo dos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que impõem a consideração das consequências práticas da decisão e dos obstáculos reais enfrentados pelo gestor.

O critério técnico, por sua vez, permanece autônomo. O art. 147 nada dispõe sobre a capacidade do contratado para executar o objeto ampliado, questão que se coloca especificamente na hipótese de alteração e que não tem correspondente no juízo sobre a nulidade. Preserva-se, aqui, integralmente o conteúdo delineado no tópico anterior: manutenção das condições e garantias da proposta, aferição da qualificação técnica e econômico-financeira diante da nova dimensão do objeto, recálculo das garantias contratuais e exame do desempenho concreto ao longo da execução.

Há, por fim, um aspecto do art. 147 cuja transposição merece registro particular. O inciso VII manda avaliar as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados. Aplicado por analogia ao nosso tema, o dispositivo convida a Administração a demonstrar que a alteração pretendida não decorre de inércia ou de omissão na gestão do contrato, e que foram oportunamente adotadas as providências ao seu alcance para evitar ou minorar a necessidade do acréscimo. Trata-se de elemento relevante para distinguir a alteração inevitável daquela que apenas convalida a desídia na fiscalização contratual.

6.3. Alcance e limites da proposta

Formulada a proposição, impõem-se algumas delimitações, sob pena de que dela se extraíam consequências que não defendemos.

A primeira, e mais importante, é que o relatório de avaliação constitui condição *necessária, mas não suficiente*, para a superação do patamar relativo. O art. 147 responde à pergunta sobre a conveniência da descontinuidade; não responde à pergunta sobre a legitimidade do acréscimo pretendido. São questões distintas, e a confusão entre elas seria perigosa: aplicado sem filtro, o teste aprovaria qualquer alteração em contrato de execução adiantada, inclusive aquela que apenas recompõe a margem de proposta originalmente inexecutável ou que embute preços incompatíveis com o mercado.

Por isso, a aprovação no teste do art. 147 não dispensa nem substitui os demais controles que incidem sobre a alteração contratual: a viabilidade técnica, que opera como requisito de admissibilidade; a compatibilidade dos preços do aditivo com os praticados no mercado; a manutenção do desconto originalmente ofertado, imposta pelo art. 128 da Lei nº 14.133/2021; a vedação de transfiguração do objeto, prevista no art. 126; e a observância dos princípios do art. 5º, com destaque para a moralidade, a probidade administrativa e a vinculação ao instrumento

convocatório. O relatório demonstra que descontinuar é pior; não demonstra que o aditivo é legítimo.

A segunda delimitação diz respeito ao rigor da instrução. Os valores lançados no relatório, especialmente o custo estimado do contrato de conclusão do remanescente, devem ser apurados com rigor metodológico. Estimativas infladas da via alternativa converteriam o instrumento em simulacro de motivação, produzindo o efeito inverso ao pretendido. O relatório é peça técnica, e não peça de convencimento.

A terceira é que o rol do art. 147 é *exemplificativo*, como revela a expressão *entre outros*, constante do caput. Isso significa que os aspectos ali indicados constituem conteúdo mínimo, e não exaustivo, da avaliação. Conforme a natureza do objeto, outros elementos poderão ser relevantes e deverão ser enfrentados, o que confere ao instrumento a plasticidade necessária para adaptar-se à diversidade das contratações públicas.

Cabe uma observação final sobre o *locus* dessa exigência. Nada impede (e, a nosso ver, recomenda-se) que o próprio edital ou o contrato preveja expressamente a elaboração do relatório como condição para a formalização de alterações consensuais que superem o patamar de referência. Antecipar essa exigência ao momento do planejamento reforça a previsibilidade, comunica ao mercado as reais condições da contratação e desloca parte relevante do controle para a fase em que ele é mais eficaz.

Em síntese, a proposta que formulamos pretende oferecer ao elogiável teste construído pelo Tribunal de Contas da União aquilo que lhe falta em densidade normativa. O Acórdão nº 1753/2026 acertou ao identificar os eixos da demonstração e ao abandonar a exigência de superveniência que engessava a orientação anterior. O que se sugere é que, na tarefa de preencher esses eixos, o intérprete não precise recorrer à construção livre de critérios quando o legislador já disciplinou, para hipótese materialmente equivalente, o elenco dos aspectos a considerar.

Aplicar o art. 147 por analogia é, nessa medida, prestigiar a coerência interna da Lei nº 14.133/2021 e conferir à decisão administrativa um roteiro de motivação dotado de base positiva, sindicável e apto a distinguir, no caso concreto, a alteração que o interesse público reclama daquela que apenas o invoca.

7. A definição expressa de limites para alterações consensuais no edital ou no contrato

Esta proposição projeta o tema para o campo da autonomia da Administração na modelagem da contratação. Se a Lei não fixou limites expressos para as alterações consensuais, e se os limites relativos (aplicados por analogia) que defendemos comportam superação motivada, nada impede, e muitas vezes recomenda-se, que o próprio edital ou o contrato estabeleça, de antemão, balizas expressas para essas alterações.

A previsão editalícia ou contratual de limites para as alterações consensuais atende a diversos propósitos. Confere previsibilidade e segurança jurídica às partes, reduz o espaço de discricionariedade e de litígio na fase de execução, reforça a vinculação ao instrumento convocatório e, sobretudo, dá concretude ao dever de planejamento que permeia a Lei nº 14.133/2021. Ao definir previamente até onde as partes poderão, consensualmente, ajustar o objeto, a Administração comunica ao mercado, ainda na fase da disputa, as reais condições da contratação, o que preserva a isonomia e reduz o risco de que a alteração posterior se converta em vantagem competitiva indevida ao contratado.

Mais do que estabelecer um teto único, o edital ou o contrato pode e, a nosso ver, deve, sempre que a natureza do objeto o justifique, modular esses limites segundo o motivo determinante da alteração, algo que pode ser definido, inclusive, em sede de matriz de riscos. Nada impede, por exemplo, que se preveja um limite maior para as alterações consensuais decorrentes de fatos genuinamente imprevisíveis ou de contingências externas à contratação e, ao mesmo tempo, um limite mais estreito, ou até uma vedação, para as alterações decorrentes de falhas de projeto que poderiam ter sido identificadas ainda no certame pelos licitantes.

A justificada modulação dos limites por tipo de motivo pode permitir uma definição mais precisa e eficiente para regular o desafio de adaptar o contrato firmado a necessidades supervenientes de alteração na execução e, ao mesmo tempo, evitar atitudes desvirtuadas que comprometam a isonomia e a probidade administrativa. Tal opção estimula o planejamento eficiente e, ao mesmo tempo, busca preservar a flexibilidade necessária para enfrentar imprevisto na execução contratual.

Vale observar que essa definição expressa não afasta, por si só, a possibilidade de superação excepcional; ela apenas antecipa, de forma transparente e vinculante, os parâmetros que orientarão a atuação das partes, deslocando parte do controle para o momento do planejamento, que é, reconhecidamente, o *locus* mais adequado para a prevenção de distorções na execução contratual.

8. Conclusão

A ausência de limite percentual expresso para as alterações consensuais, na Lei nº 14.133/2021, não pode ser confundida com a ausência de qualquer limite. A opção legislativa de não reproduzir a regra do § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 possui significado e revela sensibilidade às contingências reais da execução contratual; ela não autoriza, contudo, a leitura simplista de que, obtido o consenso, tudo estaria permitido.

O silêncio do legislador reclama construção interpretativa, e não a escolha entre dois extremos igualmente inadequados: nem a liberdade irrestrita, que converteria o ajuste bilateral em via de burla à licitação, nem a postura reacionária que negue a diferença de tratamento jurídico deliberadamente instituída pela nova Lei.

A primeira proposição que sustentamos é a de que, como regra geral, os percentuais fixados pelo legislador para as alterações unilaterais aplicam-se, por analogia, às alterações consensuais que impliquem acréscimo, tanto quantitativas quanto qualitativas. Trata-se de integração de lacuna, na forma do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e não de criação de norma nova. O processo analógico descobre a norma já existente, importando para a hipótese não disciplinada *a ratio* que preserva a identidade do objeto ofertado à disputa, a isonomia entre licitantes, a vinculação ao instrumento convocatório e o planejamento da contratação, valores que não desaparecem apenas porque a alteração passou a ser bilateral. O limite assim construído opera como baliza *prima facie*, oferecendo ao gestor honesto a margem segura cuja ausência, paradoxalmente, poderia inibir até mesmo alterações modestas e plenamente legítimas.

A segunda proposição decorre da natureza do próprio instrumento empregado. Justamente porque o limite deriva de integração analógica, e não de comando expresso e cogente, ele admite superação excepcional, desde que motivada no caso concreto. Nesse ponto, a evolução jurisprudencial merece registro: da Decisão nº 215/1999 do Tribunal de Contas da União, que condicionava a superação à existência de fato superveniente (exigência que, na prática, embaraçava alterações originadas de falhas de projeto), chegou-se ao Acórdão nº 1753/2026, que substituiu o extenso rol de pressupostos por três eixos de demonstração: a viabilidade técnica, a econômica e a social. Caminho convergente trilhou o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no prejulgamento de tese firmado na Consulta nº 1.188.209, ao vedar apenas o acréscimo manifestamente desproporcional e exigir a demonstração fundamentada da vantagem da alteração frente à realização de novo certame.

O teste construído pelo Tribunal de Contas da União é acertado em sua concepção, mas carece de densificação, sobretudo no critério econômico. Tal como literalmente redigido, o item 9.2.2 compara o valor do aditivo com um somatório composto por parcelas estruturalmente pequenas (encargos de rescisão, custo do novo certame e despesas de manutenção e vigilância), ignorando que a extinção do contrato não faz a obra desaparecer nem extingue a necessidade que motivou a contratação. O objeto ainda precisará ser concluído, e essa conclusão será contratada com terceiro, a preço que tende a igualar ou superar o do aditivo. Ancorado na economicidade, o requisito assim compreendido pode induzir a Administração precisamente à decisão economicamente pior. A falha, contudo, é superável por compreensão teleológica: a comparação juridicamente coerente é entre o custo total de conclusão do objeto pela via do aditivo e o custo total de conclusão pela via da extinção seguida de nova contratação.

A terceira proposição, que constitui a contribuição dogmática central deste estudo, é a de que o intérprete não precisa recorrer à construção livre de critérios quando o próprio legislador já disciplinou, para hipótese materialmente equivalente, o elenco dos aspectos a considerar. Propomos, assim, a aplicação analógica dos critérios do art. 147 da Lei nº 14.133/2021 ao juízo de superação dos limites relativos, mediante relatório circunstanciado de avaliação. A aproximação sustenta-se na identidade do juízo a ser formulado (em ambas as hipóteses, indaga-se se é de interesse público manter ou descontinuar a execução), na identidade do resultado normativo, dado que o parágrafo único daquele dispositivo impõe o dever de continuidade sempre que a descontinuidade não passe no teste do interesse público, e na coerência metodológica, pois seria inconsistente invocar a integração analógica quando ela conduz à restrição e recusá-la quando conduz à flexibilização.

Daí extrai-se, ainda, argumento *a fortiori* de considerável força: se nem mesmo a irregularidade insanável autoriza a paralisação automática, com muito mais razão não a autoriza a simples superação de um patamar percentual que sequer consta expressamente da Lei.

A quarta proposição desloca o tema para o campo da modelagem da contratação. Se a Lei não fixou limites expressos e se os limites relativos que defendemos comportam superação motivada, é legítimo (e frequentemente recomendável) que o próprio edital ou o contrato estabeleça, de antemão, balizas para as alterações consensuais, inclusive moduladas segundo o motivo determinante da alteração e articuladas com a matriz de riscos. Nada impede que se preveja margem mais ampla para contingências genuinamente imprevisíveis e margem mais estreita, ou até vedação, para acréscimos decorrentes de falhas de projeto que poderiam ter sido identificadas ainda no certame. Essa antecipação confere previsibilidade, comunica ao mercado

as reais condições da contratação, estimula o planejamento eficiente e desloca parte relevante do controle para a fase em que ele é comprovadamente mais eficaz.

O que se pretende, ao fim, é oferecer resposta juridicamente consistente a um problema que não é meramente teórico. Os contratos administrativos de objeto complexo são estruturalmente incompletos, o planejamento é imperfeito e as alterações contratuais são o mecanismo pelo qual se ajusta o pactuado à necessidade real.

Por trás de cada percentual em disputa há um hospital, uma escola ou uma estrada cuja paralisação impõe custo concreto à coletividade. A construção aqui proposta busca precisamente evitar os dois erros simétricos: o de converter a alteração consensual em cheque em branco, imune ao controle, e o de transformá-la em camisa de força que reprová, por critério isolado e aplicado mecanicamente, exatamente a solução que melhor atende ao interesse público.

Entre a rigidez que paralisa e a permissividade que corrompe, o caminho é o da motivação densa, sindicável e ancorada em base positiva, que a própria Lei nº 14.133/2021, quando lida com coerência interna, já oferece.