

## **A superação dos limites do artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 nas contratações por inexigibilidade de licitação**

**Viviane Mafissoni<sup>1</sup>**

### **1. O IMPULSO DE COMEÇAR TUDO DE NOVO**

Quem trabalha na rotina das contratações públicas conhece bem essa cena. Um contrato firmado por inexigibilidade de licitação, fundado (art. 74 da lei nº 14.133/2021) especialmente na exclusividade de um fornecedor, na notória especialização de um profissional ou na natureza singular de um serviço técnico, avança em sua execução e revela a necessidade de ampliação além do que fora inicialmente pactuado. O gestor então se depara com o artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 e com um temor bastante disseminado nos corredores da administração pública, o de que qualquer acréscimo acima de 25% do valor inicial atualizado do contrato configure irregularidade grave, quase automaticamente equiparada a burla ao dever de licitar.<sup>2</sup>

A reação mais comum nesse cenário costuma ser também a mais custosa e a menos racional. Abandona-se o contrato vigente (ou atua-se na produção de um novo contrato – mais um) e inicia-se um novo processo de inexigibilidade, praticamente idêntico ao anterior, para contratar o mesmo fornecedor exclusivo, pelo mesmo objeto, produzindo apenas um novo número de processo e um novo instrumento contratual que, na prática, em nada altera a ausência de competição que já justificava a contratação direta original. Esse comportamento, adotado por cautela ou por receio de questionamentos dos órgãos de controle, nasce de uma premissa que merece exame mais detido, a de que os limites do artigo 125 protegeriam, nas contratações por inexigibilidade, exatamente os mesmos bens jurídicos que protegem nas contratações precedidas de licitação.

Não protegem, ou não protegem do mesmo modo. E é esse o ponto de partida deste texto, escrito a partir da prática cotidiana de quem lida com processos de contratação direta e amparado na produção doutrinária mais recente sobre os limites das alterações consensuais, bem como na jurisprudência que o Tribunal de Contas da União vem construindo há mais de duas décadas sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público e Combate à Corrupção. Advogada. Coordenadora-Geral de Logística da Advocacia-Geral da União. Diretora de Comunicação do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP). Membro da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF e da Comissão de Empresas Estatais do IBDA. Colunista do Portal Sollicita e do Observatório da Lei de Licitações da Editora Fórum. Ex-integrante do quadro técnico da Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul (CELIC/RS) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

<sup>2</sup>Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, arts. 124, inciso I, e 125.

## 2. O REGIME DOS LIMITES E O DEBATE SOBRE AS ALTERAÇÕES CONSENSUAIS

A Lei nº 14.133/2021 distingue, no artigo 124, as alterações contratuais unilaterais, promovidas por prerrogativa da administração, das alterações que dependem de acordo entre as partes. O artigo 125, por sua vez, fixa limite percentual de 25% do valor inicial atualizado do contrato, e de 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento, referindo-se em sua literalidade à hipótese da alteração unilateral quantitativa. Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/1993, que no parágrafo 2º do artigo 65 estendia expressamente esses percentuais aos acréscimos consensuais, a lei atual não reproduziu tal comando.

Essa supressão consciente abriu um debate que a doutrina e a jurisprudência ainda não pacificaram. De um lado, autores como Ronny Charles Lopes de Torres sustentam que o silêncio legislativo não pode ser confundido com a ausência de qualquer limite, defendendo a aplicação analógica dos percentuais do artigo 125 às alterações consensuais, como baliza relativa que admite superação mediante justificativa idônea no caso concreto.<sup>3</sup> De outro lado, Joel de Menezes Niebuhr defende que a supressão consciente do antigo parágrafo 2º do artigo 65 revela opção deliberada do legislador de não fixar teto prévio para as alterações consensuais, cabendo o controle pela via da motivação e da proporcionalidade, e não por um percentual fechado.<sup>4</sup>

O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema no Acórdão nº 1753/2026, fixando como regra geral que tanto as alterações unilaterais quanto as consensuais, quantitativas ou qualitativas, sujeitam-se aos limites do artigo 125, admitindo porém superação excepcional mediante demonstração de viabilidade técnica, econômica e social.<sup>5</sup> Já o Tribunal de Contas do

---

<sup>3</sup> “Nossa resposta parte de uma premissa que reputamos indispensável: a ausência de limite expresse não pode ser confundida com a ausência de qualquer limite. Admitir que, por consenso, 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.” TORRES, Ronny Charles Lopes de. Limites para as alterações contratuais consensuais na Lei nº 14.133/2021. Trecho da 17ª edição de Leis de licitações públicas comentadas (no prelo), 2026. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/limites-para-as-alteracoes-contratuais-consensuais-na-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 28 jul. 2026.

<sup>4</sup> “Essa constatação ganha relevo quando se compara a Lei nº 14.133/2021 com a revogada Lei nº 8.666/1993. O artigo 125 da lei atual é muito parecido com o revogado §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, que também tratava das alterações unilaterais quantitativas e estabelecia os mesmos percentuais de 25% e de 50%. Ocorre que a Lei nº 8.666/1993 continha, no §2º do artigo 65, dispositivo que determinava limites para as alterações quantitativas consensuais, especificamente para os acréscimos, sujeitando-os aos mesmos percentuais do §1º. Esse §2º do artigo 65 não foi reproduzido na Lei nº 14.133/2021, nem se encontra na nova lei qualquer dispositivo equivalente. O legislador houve por bem não fixar de antemão limites para as alterações consensuais nem para as alterações qualitativas.” 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: 28 jul. 2026.

<sup>5</sup>TCU. Acórdão nº 1753/2026, Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 1º.7.2026, itens 9.2.1 e 9.2.2.

Estado de Minas Gerais, ao apreciar a Consulta nº 1.188.209, adotou entendimento diverso, no sentido de que não há limitação percentual expressa para as alterações consensuais, vedando apenas o acréscimo manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado.<sup>6</sup>

Esse debate, riquíssimo e ainda em formação, tem um ponto em comum entre todas as correntes que dele participam, independentemente da posição adotada quanto ao percentual aplicável. Em todas elas, a preocupação declarada é a de preservar a isonomia entre licitantes, a vinculação ao instrumento convocatório e o planejamento da disputa que selecionou o contratado. São exatamente esses fundamentos, natural e adequadamente pensados para o universo da licitação, que precisam ser reexaminados quando o contrato em análise não nasceu de disputa alguma.

### **3. A INEXIGIBILIDADE COMO CATEGORIA DISTINTA**

A inexigibilidade de licitação, disciplinada no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, decorre da inviabilidade de competição, presumida ou demonstrada nas hipóteses de fornecedor exclusivo, de profissional do setor artístico consagrado pela crítica ou pela opinião pública, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual prestados por profissional ou empresa de notória especialização, de credenciamento e de aquisição ou locação de imóvel com características específicas.<sup>7</sup> O elemento comum a todas essas hipóteses é a inexistência, na origem, de qualquer disputa entre pretendentes a contratar com a administração. Não há, nesses casos, um edital a vincular, não há licitantes vencidos cuja expectativa legítima mereça proteção, e não há mercado concorrencial que uma alteração ampla pudesse desequilibrar.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu, ainda sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, que a superação excepcional dos limites das alterações consensuais e qualitativas depende de requisitos cumulativos voltados a assegurar que a continuidade do ajuste, e não a sua ruptura seguida de novo procedimento, atende ao interesse público.<sup>8</sup> A própria Advocacia-Geral da União, por meio da Orientação Normativa NAJ-MG nº 03/2009, já assentava entendimento específico para a hipótese de contratação direta fundada em inexigibilidade de licitação, no sentido de que o acréscimo superior a 25% é juridicamente possível, desde que exista

---

<sup>6</sup>TCE-MG. Consulta nº 1.188.209. Tribunal Pleno. Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli, j. 6.8.2025. Cf. também PÉRCIO, Gabriela. A Decisão TCEMG e a discussão sobre os limites às alterações consensuais nos contratos administrativos. Blog Grupo JML, 3 set. 2025. Disponível em: <https://jmlgrupo.com.br/blog/a-decisao-tcemg-e-a-discussao-sobre-os-limites-as-alteracoes-consensuais-nos-contratos-administrativos/>. Acesso em: 28 jul. 2026.

<sup>7</sup>Lei nº 14.133/2021, art. 74, caput, e §§ 1º a 5º.

<sup>8</sup>TCU. Decisão nº 215/1999, Plenário. Rel. Min. José Antônio Barreto de Macedo, j. 12.5.1999, alíneas "a" e "b".

justificativa expressa, sendo desnecessária a realização de novo procedimento de inexigibilidade idêntico ao que deu origem à contratação que se pretende aditar.<sup>9</sup>

A racionalidade dessa orientação é simples e, ao mesmo tempo, decisiva para todo o raciocínio que se desenvolve neste artigo. Nas contratações por inexigibilidade fundadas em exclusividade real, seja de fornecedor, de artista ou de profissional detentor de notória especialização pessoal, um novo procedimento não devolve competitividade alguma ao mercado, porque a exclusividade que justificou a primeira contratação direta persiste intacta. A abertura de novo processo resultaria, invariavelmente, na contratação da mesma pessoa física ou jurídica, pelo mesmo fundamento legal, apenas com outro número de protocolo.<sup>10</sup>

#### **4. O CUSTO REAL DE RECOMEÇAR**

A crítica mais contundente que a doutrina recente dirige ao critério econômico adotado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1753/2026 é a de que a fórmula comparativa ali proposta, ao cotejar o valor do aditivo apenas com os encargos de rescisão, o custo de novo procedimento e as despesas de manutenção e vigilância no período, ignora que a extinção do ajuste não faz a necessidade administrativa desaparecer. O objeto ainda precisará ser contratado, e essa nova contratação, na hipótese da inexigibilidade, recairá sobre a mesma pessoa, provavelmente por preço que tende a igualar ou superar o do aditivo pretendido, além dos custos de instrução de um processo inteiramente novo, de emissão de novo parecer jurídico, de nova pesquisa de preços e de eventual descontinuidade na prestação do serviço enquanto o novo instrumento não é formalizado.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>AGU. Orientação Normativa NAJ-MG nº 03/2009. Apud DE CARLI, Kalinca. Acréscimo superior ao limite de 25% em contratos administrativos decorrentes de inexigibilidade de licitação. Revista Jus Navigandi, ano 17, n. 3455, 16 dez. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23223/acrescimo-superior-ao-limite-de-25-em-contratos-administrativos-decorrentes-de-inexigibilidade-de-licitacao>. Acesso em: 28 jul. 2026.

<sup>10</sup> “No entanto, em se tratando de hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação, fundada no art. 25 da Lei nº 8.666/93, entende-se que, devido às peculiaridades dessa espécie de ajuste, decorrente da absoluta inviabilidade de competição no mercado, descabe falar-se em violação ao princípio da isonomia, restrição à competitividade entre os participantes ou prejuízo ao interesse coletivo. Isso porque os serviços objeto de contratação caracterizam-se por serem prestados em regime de exclusividade, de modo que a abertura de novo processo resultaria, invariavelmente, na contratação por inexigibilidade de licitação da mesma empresa. Assim, em atenção ao aresto do TCU acima transcrito e aplicando-o, no que cabível, à hipótese em questão, depreende-se que o aditamento ora examinado não envolve transfiguração do objeto originalmente pactuado e se afigura menos oneroso e mais eficiente do que a inauguração de novo certame licitatório a ser elaborado nos mesmos moldes do anterior e acrescido de novos custos inerentes à sua condução. Desse modo, a opção do administrador pelo acréscimo no valor do contrato já vigente, em detrimento da rescisão contratual seguida da deflagração de novo procedimento licitatório, mostra-se, a nosso ver, viável, por melhor atender ao interesse público e aos princípios balizadores das licitações, notadamente os da economicidade e da eficiência. “ DE CARLI, Kalinca. Acréscimo superior ao limite de 25% em contratos administrativos decorrentes de inexigibilidade de licitação, cit.

<sup>11</sup>NIEBUHR, Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos, cit., item 4.

Transposto esse raciocínio para a inexigibilidade, o argumento ganha ainda mais força. Se na licitação a rescisão ao menos abre a possibilidade teórica de que outro concorrente assuma o remanescente do objeto por condições mais vantajosas, na inexigibilidade essa possibilidade sequer existe, por definição. Rescindir um contrato de fornecedor exclusivo, de artista consagrado ou de profissional de notória especialização para, em seguida, contratar novamente a mesma pessoa pelo mesmo fundamento legal, não gera qualquer ganho de eficiência, de isonomia ou de economicidade. Gera apenas trabalho redobrado para a própria administração, tempo de tramitação que se soma ao já vivido no processo original, e o risco concreto de que o serviço, muitas vezes essencial, fique descoberto durante a instrução do novo expediente.

O Tribunal de Contas da União tem reiterado, é verdade, entendimento restritivo quanto a aditivos que superem 25% em contratos de supervisão de obras, exigindo prova inequívoca da desvantajosidade de nova contratação e planejamento tempestivo para evitar o esgotamento do limite legal.<sup>12</sup> Esse mesmo Tribunal já havia fixado, em precedente anterior, requisitos para a superação excepcional dos limites que também remetem à necessidade de demonstração inequívoca de desvantajosidade.<sup>13</sup> Decisões mais recentes reafirmam essa linha restritiva especificamente para contratos de supervisão de obras, hipótese estrutural e faticamente distinta da que aqui se examina, pois ali existe mercado concorrencial plenamente viável para nova licitação, o que não ocorre na inexigibilidade.<sup>14</sup> A generalização automática desse entendimento restritivo, pensado para um contexto de plena viabilidade competitiva, para o universo da inexigibilidade, incorre no mesmo equívoco metodológico que a doutrina tem apontado quando se ignoram as diferenças estruturais entre as hipóteses de contratação direta e a contratação precedida de disputa.

## **5. O QUE NÃO SE DISPENSA, MESMO NA INEXIGIBILIDADE**

Reconhecer que os fundamentos do limite percentual do artigo 125 perdem parte de sua razão de ser nas contratações por inexigibilidade não equivale, de modo algum, a afirmar que o aditivo, nesses casos, esteja livre de controle. A ausência de concorrência a proteger não elimina outros deveres que persistem intactos, e que devem compor a motivação de qualquer aditamento que ultrapasse o patamar de referência.

O primeiro deles é a vedação à transfiguração do objeto, prevista no artigo 126 da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual a alteração não pode descaracterizar o objeto originalmente

---

<sup>12</sup>TCU. Acórdão nº 781/2021, Plenário.

<sup>13</sup>TCU. Acórdão nº 266/2024, Plenário. Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman.

<sup>14</sup>TCU. Acórdão nº 2391/2025, Plenário.

contratado, convertendo-o em outro de natureza distinta.<sup>15</sup> Na inexigibilidade, esse cuidado ganha contorno próprio, porque a ampliação do objeto não pode extrapolar os limites da própria condição que justificou a contratação direta. Se o fornecedor era exclusivo para determinado produto ou linha de produtos, o aditivo não pode alcançar itens fora dessa exclusividade demonstrada. Se o profissional detinha notória especialização para determinado serviço técnico, o acréscimo não pode abranger atividades estranhas a essa especialização.

O segundo dever que persiste é a manutenção do desconto originalmente ofertado e a compatibilidade do preço do aditivo com os valores praticados no mercado. A ausência de disputa prévia não dispensa a administração de comprovar, por meio de pesquisa de preços atualizada, na forma exigida pelo artigo 23 da mesma lei, que o valor do acréscimo permanece compatível com o mercado, ainda que esse mercado seja, por definição, restrito ao próprio contratado, mas podendo observar preços que esse mesmo pratica em demais contratações.<sup>16</sup> É precisamente aqui que reside o que a doutrina tem chamado de requisito moral do aditivo, o cuidado para que o instrumento não sirva de via oblíqua para a recomposição de margem que o contratado, sabendo-se em posição de exclusividade, tenha deliberadamente inflado no ajuste original.<sup>17</sup>

O terceiro dever é o da demonstração de que o contratado mantém as condições que justificaram a contratação direta, ou seja, que a exclusividade, a notória especialização ou a singularidade do objeto persistem inalteradas no momento do aditamento. Esse requisito corresponde, com adaptações, ao eixo técnico do teste construído pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1753/2026, e cumpre, na inexigibilidade, função ainda mais relevante do

---

<sup>15</sup>Lei nº 14.133/2021, art. 126.

<sup>16</sup>Lei nº 14.133/2021, art. 23.

<sup>17</sup>“ Há um aspecto sensível que o debate sobre limites costuma ignorar e que merece ser nomeado, o que se pode designar como requisito moral da alteração contratual. A questão é conhecida de quem milita na área. Muitos licitantes mergulham no preço, vencem o certame com propostas de exequibilidade duvidosa e, depois, tentam recompor a margem por meio de aditivos. Esse comportamento se apoia em uma fragilidade estrutural do nosso sistema, que é centrado no menor preço e dotado de controles ainda tímidos sobre a exequibilidade das propostas. Quando esses filtros falham, a proposta artificialmente baixa vence, e o aditivo posterior converte-se no expediente por meio do qual o preço real, sonegado no certame, é finalmente cobrado da Administração. Esse comportamento desacredita os contratos administrativos e viola, a um só tempo, a isonomia e a vinculação ao edital, porque premia quem ofertou preço inexequível em detrimento de quem precificou com honestidade e, por isso mesmo, perdeu a disputa. O licitante de boa-fé, que apresentou proposta séria e compatível com o custo real da execução, é derrotado por quem apostou no aditivo futuro, e essa inversão corrói a confiança no próprio instrumento licitatório. Daí a pertinência de submeter o mérito do aditivo a um crivo que se pode chamar de moral, no qual a Administração e o controle investigam, com seriedade, se a alteração pretendida não é o instrumento de resgate de uma proposta deliberadamente subestimada. O aditivo que apenas recompõe a margem de quem atuou de má-fé deve ser recusado, em atenção aos princípios da moralidade, da probidade administrativa e da boa-fé objetiva, todos inscritos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. Prestigiar o oportunista é o contrário de tutelar o interesse público.” NIEBUHR, Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos, cit., item 6, sobre o requisito moral do aditivo.

que na licitação, pois é justamente essa condição, e não um edital, que fundamenta juridicamente toda a contratação.

## **6. UM ROTEIRO PRÁTICO PARA A MOTIVAÇÃO DO ADITIVO**

A proposta que se sustenta neste artigo não é a de dispensar motivação, mas a de deslocar o eixo dessa motivação do percentual para o mérito da continuidade contratual, adaptando à inexigibilidade os critérios que a jurisprudência e a doutrina vêm consolidando para as alterações consensuais em geral. Um caminho fértil, sugerido por Ronny Charles Lopes de Torres para as alterações consensuais em sentido amplo, é a aplicação analógica dos critérios já disciplinados pelo artigo 147 da Lei nº 14.133/2021 para a decisão sobre suspensão ou nulidade contratual, cujo parágrafo único impõe à administração o dever de optar pela continuidade do contrato sempre que a descontinuidade não se revele medida de interesse público.<sup>18</sup>

Adaptado à realidade da inexigibilidade, esse roteiro pode ser sistematizado a partir de quatro frentes de instrução. A primeira é a comprovação analítica da permanência da condição de exclusividade ou de notória especialização, atualizada à data do aditamento, e não apenas repetida a partir dos documentos que instruíram a contratação original. A segunda é a pesquisa de preços contemporânea ao acréscimo pretendido, demonstrando a compatibilidade do valor do aditivo com o que o próprio mercado, ainda que restrito, pratica para objeto assemelhado (ou a partir de contratações mantidas pelo próprio fornecedor exclusivo). A terceira é a comparação de custos entre a continuidade do ajuste vigente e a alternativa de rescisão seguida de nova inexigibilidade, computando não apenas os encargos de rescisão e os custos de instrução processual, mas também o valor estimado do novo contrato, os riscos de descontinuidade do serviço e o tempo de tramitação necessário até a assinatura do novo instrumento, exatamente nos moldes dos incisos IV, V, VI, VIII, X e XI do artigo 147.<sup>19</sup> A quarta é a avaliação do impacto da eventual descontinuidade sobre o interesse público concretamente tutelado pelo contrato, considerando os impactos econômicos, sociais e operacionais do atraso na fruição dos benefícios do objeto contratado, nos termos dos incisos I, II, III e IX do mesmo artigo 147.

Esse relatório de avaliação não substitui os demais controles que incidem sobre qualquer alteração contratual, entre eles a vedação de transfiguração do objeto, a compatibilidade de

---

<sup>18</sup>TORRES, Limites para as alterações contratuais consensuais, cit., item 6, sobre a aplicação analógica do art. 147 da Lei nº 14.133/2021.

<sup>19</sup>Lei nº 14.133/2021, art. 147, caput e incisos I a XI, e parágrafo único.

preços e a manutenção do desconto ofertado. Ele os complementa, oferecendo à autoridade competente uma base de motivação consistente, sindicável pelos órgãos de controle e capaz de distinguir, no caso concreto, o aditivo legítimo e necessário à continuidade de um serviço essencial daquele que apenas disfarça, sob o rótulo da inexigibilidade, uma alteração substancial que mereceria nova análise de mercado. Essa exigência de motivação analítica, e não de teto numérico fechado, alinha-se ao comando dos artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que impõem a consideração das consequências práticas da decisão administrativa e dos obstáculos reais enfrentados pelo gestor, vedando que se decida com base em valores jurídicos abstratos.<sup>20</sup>

Vale registrar, por fim, que o próprio debate doutrinário sobre os limites das alterações consensuais tem caminhado, mais recentemente, para reconhecer que quem detém o poder de impor uma alteração também detém, em regra, o poder de consenti-la, sem que isso configure categoria nova, sobreposta aos limites legais.<sup>21</sup> Essa reflexão, conquanto pensada para o universo geral das alterações consensuais, reforça a ideia central deste artigo, a de que a chave do problema não está em qual categoria doutrinária se atribui ao aditivo, mas em qual finalidade concreta a alteração pretende atender e em que medida essa finalidade se harmoniza com os princípios do artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, entre eles a economicidade, a eficiência e a moralidade administrativa.<sup>22</sup>

## 7. CONCLUSÃO

A prática cotidiana da gestão de contratos administrativos revela, com frequência maior do que se costuma admitir, situações em que a necessidade de ampliação de um contrato por inexigibilidade supera o patamar de 25% previsto no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Diante desse cenário, a resposta mais comum, a de simplesmente abandonar o ajuste vigente e reiniciar um processo de inexigibilidade idêntico ao anterior, nasce de uma transposição pouco refletida dos fundamentos que sustentam os limites percentuais nas contratações precedidas de disputa para um universo em que, por definição legal, disputa alguma jamais existiu.

Isonomia entre licitantes, vinculação ao instrumento convocatório e preservação do ambiente concorrencial são valores que a inexigibilidade, por sua própria natureza, não tem

---

<sup>20</sup>Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), arts. 20 a 22, na redação dada pela Lei nº 13.655/2018.

<sup>21</sup>ALVES, Felipe Dalenogare. É possível fazer alterações contratuais originariamente unilaterais por acordo entre as partes na Lei 14.133? ConJur, 3 set. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-03/e-possivel-fazer-alteracoes-contratuais-originariamente-unilaterais-por-acordo-entre-as-partes-na-lei-14-133/>. Acesso em: 28 jul. 2026.

<sup>22</sup>Lei nº 14.133/2021, art. 5º.



como objeto de tutela primária, precisamente porque a inviabilidade de competição já foi reconhecida e motivada no processo originário. Iniciar um novo procedimento de inexigibilidade para contratar, mais uma vez, o mesmo fornecedor exclusivo, o mesmo artista consagrado ou o mesmo profissional de notória especialização não devolve competitividade a lugar nenhum, porque não havia competitividade a devolver. Produz, isso sim, desperdício de tempo administrativo, duplicação de custos de instrução processual e risco real de descontinuidade de serviços que, em boa parte dos casos, são essenciais à própria atividade-fim do órgão contratante.

Isso não significa liberdade irrestrita. Persistem, mesmo na inexigibilidade, os deveres de vedar a transfiguração do objeto, de comprovar a compatibilidade do preço do aditivo com o mercado, de manter o desconto originalmente ofertado e de demonstrar que a condição de exclusividade ou de notória especialização que justificou a contratação direta permanece íntegra no momento do acréscimo. O que se propõe, portanto, não é a dispensa de controle, mas o seu deslocamento correto, da aritmética de um percentual pensado para outro contexto para a análise substantiva do mérito da continuidade contratual, apoiada em critérios técnicos, econômicos e sociais que a própria Lei nº 14.133/2021 já oferece, por analogia, nos artigos 126, 128 e 147.

Ao gestor que se depara, na rotina, com a necessidade de ampliar um contrato nascido de inexigibilidade além dos percentuais de referência, a recomendação prática que se extrai deste estudo é direta. Antes de abrir um novo processo que apenas repetirá, com outro número, a mesma inviabilidade de competição já reconhecida, vale investir o tempo e o esforço técnico na instrução de um aditivo bem motivado, com pesquisa de preços atual, comprovação da permanência da exclusividade e análise honesta dos custos e dos riscos da alternativa de rescisão. Recomeçar do zero, nesses casos, não é prudência. É, na maior parte das vezes, o caminho mais caro, mais lento e menos protetivo do interesse público que se pretende resguardar.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, Felipe Dalenogare. É possível fazer alterações contratuais originariamente unilaterais por acordo entre as partes na Lei 14.133? ConJur, 3 set. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-03/e-possivel-fazer-alteracoes-contratuais-originariamente-unilaterais-por-acordo-entre-as-partes-na-lei-14-133/>. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1753/2026, Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes, sessão de 1º.7.2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2391/2025, Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 266/2024, Plenário. Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 781/2021, Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 215/1999, Plenário. Rel. Min. José Antônio Barreto de Macedo, j. 12.5.1999.

DE CARLI, Kalinca. Acréscimo superior ao limite de 25% em contratos administrativos decorrentes de inexigibilidade de licitação. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3455, 16 dez. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23223/acrescimo-superior-ao-limite-de-25-em-contratos-administrativos-decorrentes-de-inexigibilidade-de-licitacao>. Acesso em: 28 jul. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta nº 1.188.209, Tribunal Pleno. Rel. Cons. em exercício Telmo Passareli, j. 6.8.2025.

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: 28 jul. 2026.

PÉRCIO, Gabriela. A Decisão TCEMG e a discussão sobre os limites às alterações consensuais nos contratos administrativos. Blog Grupo JML, 3 set. 2025. Disponível em: <https://jmlgrupo.com.br/blog/a-decisao-tcemg-e-a-discussao-sobre-os-limites-as-alteracoes-consensuais-nos-contratos-administrativos/>. Acesso em: 28 jul. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Limites para as alterações contratuais consensuais na Lei nº 14.133/2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/limites-para-as-alteracoes-contratuais-consensuais-na-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 28 jul. 2026.