



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



Blog

NEM LACUNA, NEM ANALOGIA: OS LIMITES DO ACRÉSCIMO E DA SUPRESSÃO CONSENSUAIS NA LEI Nº 14.133/2021

Data Agosto de 2026

Autores Edcarlos Alves Lima

NEM LACUNA, NEM ANALOGIA: OS LIMITES DO ACRÉSCIMO E DA SUPRESSÃO CONSENSUAIS NA LEI Nº 14.133/2021

EDCARLOS ALVES LIMA

Doutorando em direito administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor e coordenador da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas Rio Branco. Palestrante e instrutor de cursos na área de licitações e contratos administrativos. Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica em Licitações da Procuradoria Geral do Município de Cotia/SP. Autor de livros e artigos jurídicos, com especial destaque ao título: Inovação e contratações públicas inteligentes, publicado pela Editora Fórum.

O debate sobre os limites das alterações consensuais quase sempre parte da mesma pergunta, a de saber se os percentuais do art. 125 se aplicam, por analogia, aos acréscimos e supressões pactuados entre a Administração e o contratado.

O Tribunal de Contas da União, em resposta à consulta consubstanciada no Acórdão nº 1.753/2026, do Plenário, entendeu que, excepcionalmente, é possível ultrapassar os limites ordinários de alteração contratual previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, desde que a alteração seja consensual, necessária à completa execução do objeto original e sejam demonstradas sua viabilidade técnica, econômica e social. Ainda, na visão da referida Corte, a medida deve observar os princípios previstos no art. 5º da Lei, preservar as condições originais do contrato e não acarretar a transfiguração do objeto contratado.^[1]

No âmbito da literatura, a questão não é pacífica. Joel de Menezes Niebuhr sustenta que o art. 125 da Lei nº 14.133/2021 não estabelece limite percentual para

alterações consensuais, criticando o TCU por estender a essas alterações o limite de 25% previsto para alterações unilaterais quantitativas. Para o autor, a ausência de teto numérico não significa liberdade arbitrária, pois as alterações devem ser justificadas pelo interesse público e submetidas aos princípios da proporcionalidade, economicidade e isonomia. Embora critique a fundamentação do Acórdão nº 1.753/2026, reconhece como positiva a possibilidade excepcional de superação dos limites quando necessária à conclusão do objeto original.^[2]

Com outro olhar, Ronny Charles Lopes de Torres entende que a ausência de limites percentuais expressos para as alterações consensuais na Lei nº 14.133/2021 não significa liberdade irrestrita.^[3] O autor defende que os limites aplicáveis às alterações unilaterais funcionem, por analogia, como balizas relativas, admitindo-se sua superação excepcional mediante fundamentação e demonstração do interesse público. Para densificar os critérios do Acórdão nº 1.753/2026 do TCU, propõe a aplicação analógica do art. 147 da Lei nº 14.133/2021, considerando os custos e impactos da continuidade ou da descontinuidade contratual.

A pergunta inaugural, contudo, parte de uma premissa que merece exame antes de qualquer resposta. Ela presume que o inciso II do art. 124 da Lei nº 14.133/2021 discipline, de forma autônoma, um poder de acrescentar ou suprimir o objeto contratado, distinto daquele já disciplinado na alínea “b” do inciso I. Uma leitura mais atenta da estrutura do dispositivo sugere o contrário.

O QUE O ART. 124 EFETIVAMENTE DIZ

O *caput* do art. 124 é claro quanto à técnica legislativa empregada. Os contratos “poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos”, fórmula que introduz rol de hipóteses.^[4]

O inciso I trata das alterações unilaterais e as subdivide expressamente nas alíneas “a”, relativas às alterações qualitativas, e “b”, relativas às quantitativas, isto é, aos acréscimos e às supressões.

O inciso II também é subdividido, mas em quatro alíneas que não dizem respeito à quantidade do objeto. Tais alíneas aventam a negociação em torno da substituição da garantia de execução, modificação do regime de execução ou do modo de fornecimento, modificação da forma de pagamento e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro diante de álea extraordinária. Em nenhuma delas há menção a acréscimos ou supressões.

A diferença não é acidental. O legislador detalhou, alínea por alínea, as hipóteses de alteração consensual e, ainda assim, reservou o tratamento dos acréscimos e das supressões à alínea “b” do inciso I, única previsão expressa sobre o tema no art. 124.

É justamente nessa previsão que o art. 125 se apoia ao fixar os percentuais de 25% e 50% para “as alterações unilaterais a que se refere o inciso I”. Se o *caput* do art. 124 estabelece rol fechado de hipóteses (“nos seguintes casos”), essa mesma

lógica deve ser aplicada ao inciso II. Não se pode extrair de suas quatro alíneas uma autorização quantitativa que o legislador não previu expressamente.

Se o inciso II também conferisse poder autônomo para alterar quantitativamente o objeto, seria suficiente que contivesse uma quinta alínea, a exemplo do que ocorre com a garantia, o regime de execução, a forma de pagamento e o reequilíbrio econômico-financeiro. Essa alínea, contudo, não existe. Tampouco há, como havia no revogado § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, qualquer remissão que estenda os limites previstos no art. 125 aos acréscimos consensuais.

A Lei nº 14.133/2021, portanto, não reproduziu o comando do § 2º do art. 65 nem criou, entre as quatro alíneas do inciso II, hipótese equivalente. Ao enumerar as hipóteses de alteração consensual, não contemplou acréscimos ou supressões quantitativas fora da alínea “b” do inciso I.

SILÊNCIO ELOQUENTE, NÃO LACUNA

Há diferença relevante entre lacuna e silêncio eloquente. Lacuna é ausência não pretendida, que reclama integração pelo intérprete, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Silêncio eloquente, ao contrário, é a ausência que decorre da própria opção legislativa e, por isso, não autoriza o intérprete a suprir aquilo que o legislador deliberadamente não previu.

É o que, a nosso modesto juízo, ocorre aqui. Não se trata de omissão por desatenção. O legislador de 2021 demonstrou, em diversos pontos da Lei nº 14.133/2021, atenção deliberada a entendimentos já consolidados na jurisprudência de contas, de forma que se, mesmo assim, não estendeu ao inciso II o limite que expressamente fixou para o inciso I, a explicação mais consistente não é o esquecimento, é a escolha.

Em outras palavras, ao não a reproduzir em uma lei tão pormenorizada e, ao mesmo tempo, disciplinar exaustivamente as hipóteses do inciso II do art. 124, não deixou uma lacuna a ser preenchida, mas estabeleceu uma delimitação normativa. Interpretar não é legislar, e reconhecer o silêncio eloquente significa respeitar os limites da escolha legislativa.

A ausência de referência a acréscimos e supressões no inciso II, portanto, não precisa ser compreendida como abertura interpretativa. Pode, com maior coerência sistemática, ser lida como confirmação de que a matéria já foi suficientemente disciplinada na alínea “b” do inciso I e no art. 125. Não haveria, assim, razão para sua repetição entre as hipóteses de alteração consensual.

Nessa perspectiva, o inciso II não cria um segundo poder de alterar quantitativamente o objeto, paralelo ao previsto no inciso I e sem limite próprio. Ele disciplina quatro hipóteses específicas de alteração consensual, a saber, substituição da garantia, modificação do regime de execução ou do modo de fornecimento, alteração da forma de pagamento e restabelecimento do equilíbrio econômico-

financeiro, nenhuma delas autorizando, por si só, acréscimos ou supressões quantitativas do objeto.

QUEM PODE O MAIS, PODE O MENOS

Essa leitura ganha reforço em um argumento estrutural simples. A Administração dispõe da prerrogativa de impor, unilateralmente e independentemente da vontade do contratado, acréscimos e supressões até os limites do art. 125. É o exercício mais gravoso que a Lei autoriza, porque prescinde de concordância.

Se a Administração já detém esse poder no seu grau máximo, não há razão para negar-lhe o mesmo resultado por via mais branda, a da negociação. O inverso é que não se sustenta, a de que a via consensual, por dispensar imposição, habilitaria a Administração a superar um teto que a via impositiva sequer alcança. O consenso facilita o caminho até o mesmo resultado, não sendo título para obter resultado maior do que aquele que a imposição autorizaria.

Essa leitura não esvazia a utilidade da via consensual. O art. 130 obriga a Administração, na alteração unilateral, a restabelecer, no mesmo termo aditivo, o equilíbrio econômico-financeiro sempre que o acréscimo ou a supressão alterar os encargos do contratado, consequência automática e pouco flexível.

Na via consensual, a mesma alteração de quantidade permite negociar, em favor do interesse público, os termos dessa recomposição, o que pode servir melhor à economicidade, sem ampliar o percentual do acréscimo ou da supressão em si.

Essa chave de leitura também resolve, sem recurso a analogia ou a testes de proporcionalidade caso a caso, o problema que atravessa toda a literatura sobre o tema, a proteção de quem não participou do aditivo.

Os licitantes derrotados no certame não anuem a alteração posterior. Se o teto do art. 125 protege a isonomia e a vinculação ao edital quando a Administração impõe o acréscimo, protege exatamente os mesmos valores quando o contratado o aceita, porque a posição dos terceiros que ficaram de fora da disputa não se altera em nada pela circunstância de o vencedor haver concordado com a ampliação do próprio contrato.

Se essa leitura procede, o problema deixa de ser a analogia. Os limites de 25% e 50% incidem diretamente, e não por integração de lacuna, sobre qualquer acréscimo ou supressão do objeto, unilateral ou consensual, porque se trata da mesma prerrogativa, apenas exercida por vias distintas.

O que resta ao inciso II já está identificado nas próprias alíneas “a” a “d”, substituição de garantia, mudança de regime de execução, alteração da forma de pagamento e reequilíbrio econômico-financeiro. Nenhuma delas abre espaço para que a autonomia da vontade, autorizada supletivamente pelo art. 89, crie nova hipótese de alteração além dessas.

A aplicação supletiva da teoria geral dos contratos e do direito privado, tal como a Lei desenhou, opera no campo da interpretação das cláusulas já formadas sob o regime de direito público, não no campo da formação do vínculo contratual e de suas hipóteses de alteração, que, a nosso juízo, encontram-se exaustivamente disciplinadas pelo art. 92 e pelo próprio art. 124.

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1753/2026 – Plenário**. Processo TC 026.259/2024-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 1º jul. 2026. Disponível em: <https://l1nk.dev/js6mjwv>. Acesso em: 15 ago. 2026.

[2] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Os limites às alterações consensuais dos contratos administrativos e a crítica ao Acórdão 1753/2026, do Plenário do TCU**. Blog da Zênite, 7 jul. 2026. Disponível em: <https://l1nk.dev/js6mjwv>. Acesso em: 15 ago. 2026.

[3] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Limites para as alterações contratuais consensuais na Lei nº 14.133/2021. 2026**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2026/07/Artigo.-Limites-para-as-alteracoes-consensuais-na-14133-27072026.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2026.

[4] É mister destacar que, nas hipóteses em que o legislador não pretendeu esgotar as situações cabíveis, valeu-se da expressão “em especial”, tal como fez no art. 74, ao arrolar exemplificativamente os casos de inexigibilidade de licitação. O art. 124, ao contrário, não emprega essa expressão, o que reforça a leitura de que o rol do seu *caput* é fechado.

Como citar este texto:

LIMA, Edcarlos Alves. Nem lacuna, nem analogia: os limites do acréscimo e da supressão consensuais na Lei nº 14.133/2021. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 24 ago. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.