

LIMITES NAS ALTERAÇÕES CONSENSUAIS DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: SE AS PARTES CONCORDAM, PODE TUDO?

*LIMITS ON CONSENSUAL CHANGES TO ADMINISTRATIVE CONTRACTS:
IF THE PARTIES AGREE, IS EVERYTHING IS POSSIBLE?*

FLÁVIO GARCIA CABRAL

Pós-Doutor pela PUC/PR. Especialista e Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor da UNIGRAN-Capital. Procurador da Fazenda Nacional. Coordenador-Geral de Contratação Pública da PGFN.
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-8128-314X>].
flaviocabral_@hotmail.com

LEANDRO SARAI

Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Credenciado da Escola da AGU. Procurador do Banco Central.
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-6742-1051>].
leandro.sarai@yahoo.com.br

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.37.cabral>].

Recebido: 12.01.2026. Received: Jan. 12th, 2026.

Aprovado: 15.02.2026. Approved: Feb. 15th, 2026.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: O artigo analisa os limites jurídicos às alterações consensuais dos contratos administrativos à luz da Lei 14.133/2021, enfrentando a tese segundo a qual a inexistência de previsão expressa no artigo 125 autoriza alterações ilimitadas quando há concordância das partes. Adota-se o método hipotético-dedutivo para demonstrar a invalidade desse raciocínio. A partir do exame sistemático da legislação, do histórico normativo, do regime das contratações das estatais e dos princípios estruturantes das licitações, sustenta-se que os limites percentuais

ABSTRACT: This article examines the legal limits on consensual amendments to administrative contracts under Brazilian Law 14.133/2021, challenging the thesis that the absence of an explicit reference in article 125 allows unlimited changes when both parties agree. Using a hypothetical-deductive method, the study demonstrates the inconsistency of this argument. Through a systematic analysis of statutory provisions, legislative history, the legal regime governing state-owned enterprises, and core procurement principles, the article argues that the percentage

Como citar este artigo | How to cite this article: CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro.

Limites nas alterações consensuais dos contratos administrativos: se as partes concordam, pode tudo?

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, São Paulo: Ed. RT, n. 37, ano 10, p. 43-68, abr./jun. 2026.

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.37.cabral>].

do artigo 125 também se aplicam às alterações consensuais que impliquem modificações quantitativas ou qualitativas do objeto contratual. Argumenta-se que a consensualidade não afasta a indisponibilidade do interesse público nem legitima a transfiguração do objeto licitado, sob pena de violação à isonomia, à competitividade e ao planejamento. Reconhece-se, contudo, a admissibilidade de supressões consensuais acima dos limites legais e a existência de mecanismos legais para preservação do interesse público em situações excepcionais. Conclui-se que o consenso não autoriza a superação irrestrita dos limites legais de alteração contratual.

PALAVRAS-CHAVE: Contratos administrativos – Alterações contratuais – Consensualidade – Lei 14.133/2021 – Limites percentuais.

limits set forth in article 125 also apply to consensual amendments involving quantitative or qualitative changes to the contractual object. It contends that mutual agreement does not override the unavailability of the public interest nor justify the transformation of the originally bid object, which would undermine equality, competition, and procurement planning. The article nonetheless acknowledges the admissibility of consensual suppressions exceeding statutory limits and the existence of legal mechanisms to address exceptional situations in the public interest. It concludes that consensuality does not authorize unrestricted circumvention of statutory limits on contractual amendments.

KEYWORDS: Administrative contracts – Contract amendments – Consensuality – Law 14.133/2021 – Statutory limits.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A tese (problemática). 3. Algumas premissas. 4. O cenário anterior. 4.1. A Decisão 215/1999 do Plenário do TCU. 4.2. Comparativo com o regime das contratações das estatais. 5. A regra da estabilização contratual. 6. Outra interpretação válida do artigo 125. 7. *Reductio ad absurdum*: qual o limite dos que não veem limites? 8. Limites ao consensualismo na Administração. 9. O balizamento da proporcionalidade pelo legislador. 10. Da hipótese de supressão consensual. 11. Consequências práticas da superação dos limites: nulidade... ou não? 12. Conclusões. 13. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O artigo 124 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê em seu inciso I os casos em que os contratos por ela regidos poderão ser alterados unilateralmente. Já no inciso II desse artigo, constam os casos em que esses contratos podem ser alterados consensualmente.

Logo adiante, o artigo 125 prevê que as alterações unilaterais do inciso I do artigo 124 devem respeitar determinados limites percentuais.

Então aparentemente haveria o seguinte silogismo:

- o artigo 124 prevê alterações unilaterais no inciso I e alterações consensuais no inciso II;
- o artigo 125 previu limites apenas para o inciso I do artigo 124, ou seja, apenas para as alterações unilaterais;
- logo, não haveria limites percentuais para as alterações consensuais.