

A PRERROGATIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ALTERAR UNILATERALMENTE  
O CONTRATO ADMINISTRATIVO: MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº  
14.133/2021<sup>1</sup>

*THE PREROGATIVE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION TO UNILATERALLY AMEND  
THE ADMINISTRATIVE CONTRACT: MODIFICATIONS INTRODUCED BY LAW NO.  
14,133/2021*

Alexandre Levin<sup>2</sup>

Eduardo Levin<sup>3</sup>

**Resumo:** O texto tem por objetivo examinar o impacto que a Lei Federal nº 14.133/2021 (nova Lei Geral de Licitação e Contratos Administrativos do Brasil) produz sobre o regime jurídico concernente à prerrogativa da Administração Pública de alterar unilateralmente os contratos administrativos. Arrola as principais modificações introduzidas pelo novo texto legal no que diz respeito à referida prerrogativa, entre as quais se destacam: a determinação de que os limites legais são aplicáveis tanto para as alterações quantitativas quanto para as qualitativas, a proibição expressa de que a alteração transfigure o objeto da licitação e a introdução de regras para impedir a prática do “jogo de planilhas”. Dentre essas últimas regras, estão a que veda a diminuição da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço do orçamento de referência, nos casos de aditamentos que alterem a planilha orçamentária, e a que impõe que os preços unitários dos itens a serem acrescidos sejam submetidos a uma redução correspondente à diferença percentual entre o preço da proposta vencedora e aquele constante do orçamento estimativo da Administração, nas licitações cujo critério adotado para a eleição do vencedor seja o menor valor global ofertado. As modificações introduzidas pela nova lei visam conciliar o respeito ao princípio da licitação com a necessidade de admissão de que se façam alterações nos pactos originalmente estabelecidos, nos casos em que esse tipo de conduta for a mais indicada para a satisfação do interesse público.

<sup>1</sup> Recebido em 11/04/2024 e aprovado em 13/08/2024.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1998) e é mestre (2008) e doutor (2014) em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador do Município de São Paulo desde 2000, atualmente exercendo a função de Assessor Jurídico na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Professor de Direito Administrativo e de Direito Ambiental no Curso de Graduação em Direito da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo da PUC-SP/COGEAE. Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito Público e Direito Municipal (FADUSP/RP, EPD, Damasio). Membro efetivo da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo (OAB-SP). Membro efetivo do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro (IDASAN). Advogado em São Paulo.

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (ano de conclusão: 2005), com especialização em Direito Processual pela Faculdade Autônoma de Direito (ano de conclusão: 2007). Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (ano de conclusão: 2021). Atualmente é Defensor Público Federal (membro da Defensoria Pública da União desde agosto de 2008), e pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no grupo de pesquisa PONDERAÇÃO DE INTERESSES NO DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTRAFAÇÕES ADMINISTRATIVAS. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Previdenciário. Atua principalmente nos seguintes temas: concessão, manutenção e revisão de benefícios previdenciários, regimes geral e próprios de previdência, previdência complementar, atos administrativos, processos administrativos, contencioso administrativo. Cursa Doutorado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (ano de início: 2022)

Conclui-se que as medidas são positivas, oferecendo ao intérprete e aplicador da nova lei parâmetros mais claros para exercer o seu papel de compatibilizar os valores constitucionais em conflito nesse tipo de relação contratual.

**Palavras-chave:** Direito administrativo. Contrato administrativo. Alteração unilateral.

**Abstract:** The text aims to examine the impact that Federal Law No. 14,133/2021 (new General Law on Bidding and Administrative Contracts in Brazil) produces on the legal regime concerning the prerogative of the Public Administration to unilaterally change administrative contracts. It lists the main changes introduced by the new legal text with regard to this prerogative, among which the following stand out: the determination that the legal limits are applicable to both quantitative and qualitative changes, the express prohibition that the change transfigures the object of the bidding and the introduction of rules to prevent the practice of the "spreadsheet game". Among the latter rules are the one that prohibits the reduction of the percentage difference between the overall value of the contract and the price of the reference budget, in the case of additions that alter the budget spreadsheet, and the one that imposes that the unit prices of the items to be added be subject to a reduction corresponding to the percentage difference between the price of the winning proposal and that contained in the estimated budget of the Administration, in bids whose criterion adopted for the election of the winner is the lowest overall value offered. The modifications introduced by the new law aim to reconcile respect for the principle of bidding with the need to admit that changes are made to the originally established pacts, in cases where this type of conduct is the most appropriate for the satisfaction of the public interest. It is concluded that the measures are positive, offering the interpreter and applicator of the new law clearer parameters to exercise their role of reconciling the conflicting constitutional values in this type of contractual relationship.

**Keywords:** Administrative Law. Public contract. Unilateral amendment.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO; 2. O NOVO TRATAMENTO LEGAL QUANTO AOS LIMITES PARA AS ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS; 3. A IMPOSSIBILIDADE DE TRANSGIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO; 4. A PREVENÇÃO EM RELAÇÃO À PRÁTICA DO "JOGO DE PLANILHAS"; 5. CONCLUSÕES.

## 1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo tem sua fisionomia demarcada pela constante interação jurídica entre as prerrogativas da Administração e os direitos dos administrados. É com base em tal binômio que referido ramo do direito público se edifica, para regular o comportamento da Administração Pública e disciplinar o exercício da função administrativa, que deve ter sempre em

vista a realização do interesse público.<sup>4</sup> Nessa perspectiva, um dos seus tópicos mais importantes é aquele que trata dos acordos de vontade celebrados entre os particulares e a Administração Pública, formados pela composição de interesses ao mesmo tempo contrapostos e harmonizáveis, que são classificados como “contratos” pela teoria geral do direito.<sup>5</sup>

Tradicionalmente, quanto às relações contratuais estabelecidas entre Administração Pública e particulares, a maior parte da doutrina administrativista considera que a expressão “contratos da Administração Pública” representa o gênero que comporta todo e qualquer contrato em que o Estado esteja presente como parte contratante, e que são duas as suas espécies: *contratos privados da Administração* e *contratos administrativos*.<sup>6</sup> Atribui-se à primeira espécie aqueles ajustes regidos predominantemente pelo direito privado, nos quais está presente situação de relativa igualdade entre a Administração Pública e o particular (devendo ser observadas, todavia, algumas normas de direito público).<sup>7</sup> Já os da segunda espécie são os regulados por normas especiais de direito público, diversas daquelas que disciplinam os contratos privados em geral, e apenas em caráter supletivo é que lhes são aplicadas as normas de direito privado (conforme previa o artigo 54, *caput*, da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/93, cujo teor foi reiterado pelo artigo 89, *caput*, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/21).<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 41.

<sup>5</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 39. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, v. 3, *E-book*, p. 15.

<sup>6</sup> Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 288-289; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023, *E-book*, p. 150; ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 438-440; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, *E-book*, p. 179; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, *E-book*, p. 355. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 400. Celso Antônio Bandeira de Mello discorda da doutrina majoritária quanto à caracterização das avenças celebradas pela Administração com particulares como pertencendo ao gênero “contratos” (no sentido de negócio jurídico formado pelo acordo de partes que se obrigam reciprocamente a prestações), argumentando que a maior parte de suas cláusulas não podem ser negociadas entre as partes, descendendo diretamente da lei (apenas a parte “econômica” da avença é que pode ser livremente pactuada). Mas reconhece que sua posição é isolada, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, destacando, ainda, que a própria Constituição Federal, em seu artigo 175, parágrafo único, ao tratar da concessão e da permissão de serviços públicos, faz referência expressa a “contratos” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 577).

<sup>7</sup> Costuma-se citar, como exemplos de contratos privados da Administração, a compra e venda de um imóvel, a doação, o comodato de bem público, a locação de imóvel para a instalação de repartição pública etc. (DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 288; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 573). É importante ressaltar, contudo, que a Administração Pública, em suas relações jurídicas contratuais, jamais se equipará ao particular, isto é, os “contratos privados da Administração” jamais estarão submetidos integralmente ao direito privado, na medida em que a Administração não está regida pela autonomia da vontade, e sim submetida a um regime jurídico próprio, compreendendo prerrogativas e restrições destinadas a uma adequada tutela do interesse da coletividade. Sobre o tema: MARTINS, Ricardo Marcondes. **Prerrogativas contratuais da Administração Pública: exegese do art. 104 da Lei nº 14.133/2021**. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBInf**, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 11-37, 2023.

<sup>8</sup> Observe-se que, por força do disposto nos artigos 190 a 193 da Lei nº 14.133/21, a Lei nº 8.666/93 só restará revogada em 30 de dezembro de 2023, e mesmo após tal data continuará a ter aplicação em relação aos contratos

As normas especiais de direito público que regulam os *contratos administrativos* (segunda espécie) estabelecem certas prerrogativas para a Administração Pública, que se fazem presentes independentemente de estarem ou não expressamente previstas no instrumento contratual, uma vez que decorrem da legislação.<sup>9</sup> São as chamadas *cláusulas exorbitantes*, cuja presença em contratos privados – sejam os celebrados entre particulares, sejam os “contratos privados da Administração” – é absolutamente incomum, ou mesmo ilícita. Elas conferem à Administração uma posição de supremacia em relação ao contratado, que se justifica pelo fato de que tais contratos buscam atingir um fim útil à coletividade, havendo que prevalecer o interesse desta, em caso de conflito.

Os contratos administrativos se caracterizam, então, pela posição de supremacia de uma das partes da relação, a Administração Pública, em face da outra, o particular contratado. Essa supremacia se expressa em prerrogativas excepcionais (classicamente chamadas de “cláusulas exorbitantes”)<sup>10</sup> asseguradas ao Estado, que as utilizam para a persecução do interesse público. São exemplos as cláusulas que possibilitam à Administração Pública modificar unilateralmente as condições contratuais, extinguir antecipadamente o vínculo, fiscalizar a execução do contrato, ou as que conferem o poder de impor e executar sanções ao contratado.

Pois bem. O presente estudo diz respeito a uma dessas prerrogativas: a que está disposta nos artigos 58, inciso I, e 65, inciso I, da Lei 8.666/93, cujas redações foram quase que integralmente reproduzidas nos artigos 104, inciso I, e 124, inciso I, da Lei nº 14.133/21. Trata-se da prerrogativa que a Administração Pública tem de *alterar unilateralmente o contrato*, ou para uma melhor adequação técnica aos seus objetivos (*alteração qualitativa*), ou para acrescentar ou diminuir a dimensão ou quantidade de seu objeto, sem que seja desfigurada a sua natureza (*alteração quantitativa*).

Mais particularmente, o estudo objetiva realizar a exegese da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – a Lei nº 14.133/21 – no que diz respeito às hipóteses de cabimento e ao regime jurídico da referida prerrogativa da Administração Pública. A finalidade é verificar se houve mudanças no tratamento legal dado ao regime de alteração unilateral dos contratos administrativos, e qual o provável impacto de tais mudanças nos entendimentos doutrinário e

---

cujos instrumentos tenham sido assinados antes da entrada em vigor da nova Lei de Licitações (ou seja, antes de 01/04/2021), ou em relação aos contratos em que, por opção da Administração Pública, a ser indicada expressamente no edital, tenham sido celebrados, até 30 de dezembro de 2023, sob a tutela da Lei nº 8666/93 (é dizer, a Administração Pública poderá optar, até 30/12/2023, por celebrar contratos regulados pela lei anterior).

<sup>9</sup> Se não estiverem explícitas na lei, reputam-se implícitas na ordenação normativa como um todo, como decorrência dos princípios estruturantes de certas atividades públicas (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 573).

<sup>10</sup> Alguns autores preferem a utilização de outras expressões para designar referidas prerrogativas excepcionais. Marçal Justen Filho, por exemplo, prefere denominá-las como “competências anômalas” (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos: Lei 8.666/93**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 1.174 e 1.226). Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por sua vez, prefere utilizar as expressões “cláusulas regulamentares” e “leis de serviço”, de modo a “acentuar o seu assento legal ou mesmo contratual”, em detrimento da “ultrapassada teoria que lhe atribuía substantividade principiológica” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 571-592).

jurisprudencial sobre o tema, frente à compreensão que se tinha sob a égide da lei anterior (a Lei nº 8.666/93).

Pretende-se, em suma, fazer um comparativo entre o tratamento legal da matéria dado pela Lei nº 8.666/93 e o tratamento dado pela Lei nº 14.133/21, no que diz respeito à prerrogativa da Administração Pública de alterar unilateralmente o conteúdo das avenças estabelecidas com particulares, com foco naquilo que há de novo em relação à disciplina antes vigente. Para isso, optou-se, em vez de uma análise artigo por artigo, pela divisão do estudo em três tópicos, cada um deles correspondendo a um dos três principais assuntos cujo tratamento legal sofreu modificações, por entendermos que tal forma de exposição facilita a compreensão do leitor. Espera-se que este estudo contribua, de alguma maneira, para a compreensão do novo contexto normativo em que se insere a atuação da Administração Pública no exercício de tal prerrogativa.

## 2. O NOVO TRATAMENTO LEGAL QUANTO AOS LIMITES PARA AS ALTERAÇÕES QUANTITATIVAS E QUALITATIVAS

Analisando-se o disposto no artigo 124, inciso I, da Lei nº 14.133/21 (cuja redação é quase idêntica à do artigo 65, inciso I, da Lei nº 8.666/93), verifica-se que a lei reconhece a possibilidade de sejam realizadas alterações contratuais *unilaterais* – feitas pela Administração Pública *independentemente de anuência do particular* – em duas situações: (i) “quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos”; e (ii) “quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto”, nos limites permitidos pela própria Lei nº 14.133/21.

No primeiro caso, estamos diante da já mencionada *alteração qualitativa*, que tem lugar quando da descoberta de circunstâncias, desconhecidas no momento da contratação, que revelem a necessidade de alteração do objeto do contrato e/ou de suas especificações, ou quando da constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era a mais apropriada (ou deixou de ser a mais apropriada posteriormente à celebração do contrato).<sup>11</sup> Especialmente em contratos de longa duração, é comum que surjam inovações tecnológicas que atendem melhor ao escopo do objeto do contrato, sendo recomendável a possibilidade de mutação de algumas das disposições deste, no intuito de melhor atender ao interesse público.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 304; JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.411-1.412.

<sup>12</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 850.

O segundo caso se refere à também já citada *alteração quantitativa*: admite-se que a Administração Pública introduza alterações (acréscimos ou supressões) que acarretem modificação no valor inicial do contrato, em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto contratado. Se temos, por exemplo, um contrato celebrado para a aquisição de 500 (quinhentos) computadores, é possível que a Administração, unilateralmente, aumente ou diminua a quantidade de computadores a serem adquiridos, após a celebração do contrato. No entanto, essas alterações devem observar os limites fixados em lei, sob pena de desnaturação do objeto, bem como de violação ao princípio da licitação.<sup>13</sup>

Pois então. No que diz respeito aos limites legais para as alterações contratuais, a disciplina jurídica não é idêntica nas Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21, porque o artigo 125 da nova lei difere do que dispunha a Lei nº 8.666/93. Vejamos, primeiramente, o que a Lei nº 8.666/93 estabelecia, e qual era a interpretação doutrinária sobre o tema.

O parágrafo 1.º do artigo 65 da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos determinava que o contratado ficaria obrigado a aceitar, “nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato” (50% em caso de reforma de edifício ou equipamento).<sup>14</sup> Em seguida, o parágrafo 2.º, do mesmo artigo 65, estabelecia que “nenhum acréscimo ou supressão” poderia superar o referido limite, salvo as supressões decorrentes de acordo celebrado entre as partes (ou seja, somente as alterações *bilaterais* poderiam exceder os limites referidos).<sup>15</sup>

Diante do disposto na Lei nº 8.666/93, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, e outros administrativistas, vinham entendendo que somente as alterações *quantitativas* estariam sujeitas aos limites de 25% ou 50%, referidos no mencionado artigo 65, § 1º. Isso porque o inciso I, “b”, do *caput* do mesmo artigo, que tratava especificamente dessa hipótese de alteração, fazia expressa referência a limites para a alteração do valor contratual (“nos limites permitidos por esta Lei”), não havendo a mesma referência no inciso I, “a”, que trata das alterações *qualitativas*. Além disso, o artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer os mencionados limites, utilizava as expressões “acréscimos ou supressões”, expressões equivalentes às que constam do artigo 65, I, “b”, da mesma Lei, e que denotam a quantidade do contrato.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 342.

<sup>14</sup> Lei nº 8.666/93, artigo 65, §1º: “O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos”.

<sup>15</sup> Lei nº 8.666/93, artigo 65, §2º: “Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: I - (VETADO); II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.”

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 304. No mesmo sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São



Outra parte da doutrina, contudo, sustentava o contrário, que os limites deveriam ser observados em toda e qualquer alteração unilateral, quantitativa ou qualitativa, ao fundamento de que não havia, no dispositivo normativo que impunha referidos limites percentuais (artigo 65, §2º, da Lei nº 8.666/93), distinção entre as duas espécies de alterações contratuais, e que a inobservância dos limites somente era expressamente admitida pela Lei para os casos de supressões por acordo das partes (art. 65, § 2.º, II, da Lei). Além disso, ponderava-se que a permissão para que a Administração viesse a alterar unilateralmente o contrato sem limitação colocaria o contratado numa situação de enorme insegurança jurídica, pois lhe acarretaria o risco de ter que se submeter à vontade daquela, mesmo sem ter recursos materiais e humanos suficientes para implementar o objeto alterado. Esse risco assumido pelo particular, aliás, certamente seria repassado para a proposta de preço por ele apresentada na licitação, e encareceria as contratações administrativas como um todo.<sup>17</sup>

Essa segunda orientação sempre nos pareceu ser a melhor, pois caso contrário o contratado ficaria à mercê de uma margem de discricionariedade muito larga conferida ao administrador, que poderia reduzir ou aumentar unilateralmente os custos de uma determinada contratação – em virtude da disponibilidade de uma nova tecnologia, por exemplo –, sem qualquer limite *a priori* estabelecido pela lei.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21), atentando-se ao problema, abraçou esse último entendimento, tornando expresso, em seu artigo 125, que esses limites se aplicam em todas as hipóteses referidas no inciso I do *caput* do artigo 124, abrangendo, portanto, tanto as alterações quantitativas quanto as qualitativas. Trata-se de um novo tratamento legal, que deixa claro que o referido limite se aplica em *todas* as hipóteses de alteração *unilateral* do contrato administrativo.

É de observar, em adendo, que a alteração contratual deve decorrer de um fato superveniente, pois, entendendo diversamente, tal situação poderia caracterizar uma violação à competitividade no processo licitatório, diante da alteração do objeto por um fato previamente já conhecido pela Administração Pública. A alteração unilateral não é um ato discricionário do Poder Público. É necessário comprovar que o fato superveniente irá corresponder à medida de alteração e, principalmente, a demonstração do nexo de causalidade entre o fato superveniente e a medida de alteração. Assim como se faz necessário, também, a demonstração de que o contratado possui capacidade técnica e econômico-financeira para continuar executando o contrato mesmo após o aditamento.<sup>18</sup>

---

Paulo: Malheiros, 2021, p. 582; D'ÁVILA, Vera Lucia Machado. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 315.

<sup>17</sup> Adotavam esse posicionamento, entre outros: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 201; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 422; GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 379.

<sup>18</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 865.

Ou seja, a cláusula exorbitante que confere à Administração Pública a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato não se presta a corrigir falhas de projeto ou outros problemas da relação contratual que já eram conhecidos no momento em que esta se estabeleceu.<sup>19</sup> Essa ideia é reforçada pelo disposto no parágrafo 1º do artigo 124 da Lei nº 14.133/21, que impõe a responsabilização da pessoa que tenha elaborado o projeto de modo equivocado, se tal circunstância levar a uma alteração contratual posterior para além dos limites admitidos em lei.<sup>20</sup>

Uma última observação: apenas as alterações *unilaterais*, qualitativas ou quantitativas, é que estão delimitadas pelos parâmetros percentuais do valor inicial do contrato fixados pela Lei nº 14.133/2021. É dizer: nesses casos o contratado não é obrigado a aceitar aumento superior. Isso não se aplica, contudo, às alterações *bilaterais*, ou seja, aquelas que são levadas a efeito com a concordância do particular contratado. Se a melhor solução para o interesse público for a manutenção do contrato original, mas com alterações que importem superação do limite de 25% (ou 50% em caso de reforma), a Administração Pública tem o dever-poder de buscar junto ao contratado a aceitação quanto ao aditivo contratual, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade. Se ele aceitar, e todos as demais condicionantes legais e constitucionais estiverem presentes, a alteração deverá ser levada a efeito.<sup>21</sup>

### 3. A IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFIGURAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

A grande preocupação da ordem jurídica, em matéria de alteração unilateral dos contratos administrativos, é evitar a burla ao princípio da licitação. É que, ao abrir a todos os interessados a possibilidade de formularem propostas para a celebração de um contrato, desde que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a Administração Pública tem por objetivo não somente obter o resultado de contratação mais vantajoso para si, mas também assegurar tratamento isonômico e justa competição entre os licitantes, impedindo “contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos”

---

<sup>19</sup> GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 379-380.

<sup>20</sup> “Contudo, ainda neste caso, as falhas devem ser decorrentes de *dolo ou de erro grosseiro*, dada a incidência do art. 28 da *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro* e ainda que o mencionado §1º do art. 124 nada diga acerca desta circunstância” (HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 857).

<sup>21</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) adota entendimento bastante restritivo quanto às alterações bilaterais superiores aos limites legais, admitindo-a em situações excepcionálíssimas, e desde que satisfeitos cumulativamente vários pressupostos, tais como: a não oneração dos cofres públicos em montante superior àquela decorrente da rescisão do contrato; a necessidade de que a alteração decorra de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação original; a manutenção da possibilidade de execução contratual por parte da contratado, conforme sua capacidade técnica e econômico-financeira; entre outras condicionantes. Veja-se, nesse sentido, entre outros, os seguintes Acórdãos do TCU: Acórdão nº 1.826/2016 (Plenário), Acórdão nº 170/2018 (Plenário), Acórdão nº 50/2019 (Plenário), Acórdão nº 215/1999 (Plenário).



(conforme lista o artigo 11 da Lei nº 14.133/21, entre os objetivos do processo licitatório). Se lhe é permitido que altere o contrato posteriormente, sem parâmetros legais a serem observados, esses objetivos são colocados em risco, abrindo-se margem a arranjos e favorecimentos que privilegiem um ou alguns concorrentes em detrimento de outro(s).

Imaginemos, por exemplo, uma licitação cuja finalidade é a compra de 10 (dez) veículos automotores, que tenha sido vencida por um licitante que ofereceu os veículos por R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) cada; depois de celebrado o contrato, a Administração o altera para adquirir 100 (cem) veículos, em vez de 10 (dez). Ora, se a aquisição de 100 veículos tivesse constado do edital de licitação, o resultado do certame possivelmente seria diferente, poderia haver outro licitante que oferecesse condições mais vantajosas à Administração; além disso, é bem provável que o preço de R\$ 70.000,00 teria sido menor, em razão da economia de escala que se obtém nesse tipo de situação.<sup>22</sup> Como se vê, os limites legais do já analisado artigo 125 cumprem um importante papel no sentido de evitar que o gestor público conceda indevidamente privilégios e causem prejuízos ao erário.

É por essa razão que o Tribunal e Contas da União (TCU), ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, consolidou o entendimento de que o cálculo para a verificação do respeito ao limite legal de 25% (ou 50% para reforma de edifício) deve levar em consideração cada um dos conjuntos de reduções e de acréscimos isoladamente (tendo como base o valor original do contrato atualizado monetariamente), e não a partir da compensação entre os dois conjuntos de acréscimos e supressões. Não é juridicamente aceitável, por exemplo, num contrato celebrado no valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), que a Administração determine dois aditivos, consistentes numa redução de serviços que totalizem R\$ 30.000.000,00 juntamente com um acréscimo de outros itens no valor total de R\$ 50.000.000,00 (resultando num total de R\$ 120.000.000,00, ou seja, 20% a mais do valor original, se calcularmos esse acréscimo compensando a supressão de alguns itens com o acréscimo de outros): a supressão referida, *isoladamente considerada*, já supera o limite de 25% previsto em lei, assim como o acréscimo, *isoladamente considerado*, também o supera.<sup>23</sup>

Permitir esse tipo de conduta, na nossa visão, seria admitir uma verdadeira transfiguração do objeto contratual licitado, razão pela qual entendemos que a interpretação o Tribunal de Contas da União está correta, em especial considerando a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), que dispõe expressamente sobre a necessidade de que as alterações contratuais *não transfigurem o objeto da contratação* (artigo 126), o que não estava expresso na lei anterior. Essa é mais uma novidade da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que colabora no sentido de consolidar o entendimento da Corte de Contas.

---

<sup>22</sup> “Em termos muito sintéticos, a economia de escala implementa a seguinte lógica: de regra, se maior a quantidade de itens que se pretende comprar, menor será o custo de cada unidade” (HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 860).

<sup>23</sup> Veja-se, nesse sentido, entre outros, os seguintes Acórdãos do TCU: Acórdão nº 2.206/2006 (Plenário), Acórdão nº 872/2008 (Plenário), Acórdão nº 1.080/2008 (Plenário), Acórdão nº 1.981/2009 (Plenário), Acórdão 2.372/2013 (Plenário), 1.498/2015 (Plenário).

A verdade é que, com muita frequência, as alterações não visam o melhor atendimento ao interesse público, mas são decorrência de falhas na elaboração dos projetos, na etapa de planejamento da licitação, “isso para não falar das situações em que as modificações visam atender interesses pessoais dos contratados, em comum acordo com agentes públicos em situação de má-fé”.<sup>24</sup> Ao adotar limites mais rígidos para a alteração contratual, a Lei nº 14.133/21 impõe à Administração um melhor planejamento da licitação, tendo e vista uma competição mais justa e efetiva dos licitantes, frente a um objeto o mais próximo possível daquilo que realmente será executado.

#### 4. A PREVENÇÃO EM RELAÇÃO À PRÁTICA DO “JOGO DE PLANILHAS”

Outro entendimento que já havia sido consagrado pelo TCU antes da edição da Lei nº 14.133/21, e que foi acolhido expressamente pelo artigo 127 desta última, diz respeito à definição dos preços unitários de serviços novos adicionados ao contrato, por meio de aditamentos contratuais posteriores. É que nas licitações em que o critério adotado pela Administração para a eleição do vencedor é o menor valor global ofertado para a consecução da obra ou do serviço, pode acontecer que o vencedor componha esse valor global com itens cujos preços unitários sejam superiores aos dos concorrentes, que se somam a outros cujo preço é inferior, resultando em um total inferior (e vencedor do certame). Se, já com o contrato em vigência, forem feitas alterações que aumentem quantitativamente os itens ofertados inicialmente com sobrepreço e/ou diminuam quantitativamente os itens ofertados com valor inferiores ao mercado, o contratante privado obterá vantagem indevida, consistente numa remuneração superior àquela constante da proposta por ele apresentada.<sup>25</sup>

Para evitar esse tipo de conduta, prejudicial aos cofres públicos, o artigo 127 da Lei nº 14.133/21, em consonância com a jurisprudência do TCU, inovou frente ao que dispunha a Lei nº 8.666/93, estabelecendo expressamente o seguinte: se inexistirem preços unitários previstos no contrato, e o aditamento se fizer necessário, deverão ser adotados os preços referencias ou de mercado, mas estes terão de ser submetidos a uma redução correspondente “à diferença percentual entre o preço

---

<sup>24</sup> ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Lei de licitações e contratos comentada**: análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 537.

<sup>25</sup> Em alguns casos, poderemos estar diante daquilo que a doutrina chama de “jogo de planilhas”: a partir de falha no projeto da obra ou serviço de engenharia, que faz estimativa equivocada sobre os quantitativos que serão utilizados, subestimando a necessidade de certos itens e superestimando a necessidade de outros, o contratado, percebendo o erro, e vislumbrando que o contrato terá de ser alterado no futuro, faz sua oferta atribuindo preços elevados para os itens que terão de ser acrescentados posteriormente, bem como atribuindo preços irrelevantes para os itens excessivos. Iniciada a execução, e confirmado o equívoco do projeto em que se fundamentou a licitação, os quantitativos dos itens que têm preços elevados são aumentados, e os dos que têm preços baixos são diminuídos, de modo a alterar radicalmente a proposta, em benefício do contratado (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 769).

contemplado na proposta e aquele constante do orçamento estimativo da Administração”.<sup>26</sup> Exemplificando: numa determinada contratação, o orçamento-base da Administração era de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e o vencedor celebrou o contrato por R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais); posteriormente, a Administração deseja acrescentar novos itens, então terá de avaliar o valor de cada item no mercado, e aplicar sobre esse valor o percentual de 90% (se cada item custa, por exemplo, R\$ 10,00, seu custo unitário no aditamento terá de ser de R\$ 9,00).<sup>27</sup>

Ao final, será necessário que o valor resultante da multiplicação da quantidade dos novos itens pelo preço unitário de cada um deles – calculados da maneira acima exposta – seja comparado com o valor original atualizado do contrato: se resultar em montante superior a 25% deste último, a alteração será ilícita. No exemplo anterior: imaginando que sejam acrescentados 20.000 itens, no valor de R\$ 9,00 cada, então teremos um acréscimo de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais); daí teremos que verificar qual o valor atualizado do contrato (R\$ 990.000,00, por exemplo, se o índice de atualização for de 10%), e observar se os R\$ 180.000,00 superam 25% de tal valor (na situação hipotética referida não superam – 180.000,00 é cerca de 18% de 990.000 –, então a alteração respeita o limite legal). O artigo 127 da Lei nº 14.133/21 é expresso no sentido de que devem ser respeitados os limites estabelecidos no artigo 125 da mesma Lei.

E há também outra importante novidade legislativa: o disposto no artigo 128 da nova lei, que impede a diminuição da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência, em decorrência de aditamentos que alterem a planilha orçamentária. Ou seja, além de os conjuntos de acréscimos e de supressões, isoladamente considerados, terem que respeitar os limites do artigo 125, o Poder Público terá ainda que calcular o novo preço global de referência do contrato, já considerando os acréscimos e supressões, e verificar se a relação inicialmente existente entre valor global do contrato e preço global de referência se mantém.

Partindo-se de mesmo exemplo acima, teríamos o seguinte: o orçamento de referência, que era de R\$ 1.000.000,00, terá de ser atualizado, conforme a metodologia estabelecida no artigo 23, §1º, da Lei nº 14.133/21; se verificarmos que o total de acréscimos resultou em R\$ 180.000,00, e que o total de supressões resultou em 90.000,00, concluiremos que os limites do artigo 125, isoladamente considerados, estão cumpridos (20% para os acréscimos e 10% para as supressões); no entanto, ainda precisaremos comparar o novo valor global do contrato (R\$ 990.000,00) com o orçamento de referência atualizado (se este for, por exemplo, em função de um índice de atualização de 5%, de R\$ 1.050.000,00, o aditivo é irregular, pois a nova diferença é menor que a diferença original, que era de 10%).

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.464.

<sup>27</sup> O exemplo foi retirado da seguinte obra: ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Lei de licitações e contratos comentada: análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 541.

O artigo 128, da Lei nº 14.133/21, é mais um dispositivo que evita a prática do “jogo de planilhas”, assegurando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e garantindo a competitividade e a isonomia nas licitações e contratações públicas. Ao se estabelecer uma relação entre o valor global da proposta elaborada pelo licitante e o orçamento-base estimado pela Administração (feito a partir dos custos unitários dos serviços a serem prestados), e se determinar que tal relação não pode ser modificada em virtude de alterações contratuais, neutraliza-se o “jogo de planilhas” eventualmente existente.<sup>28</sup>

É importante reforçar, por fim, que as alterações contratuais unilaterais não podem ofender a equação econômico-financeira estabelecida quando da celebração do contrato. Por um lado, o particular não pode se contrapor ao conteúdo das alterações, no que diz respeito ao projeto e às quantidades (desde que respeitados os limites legais). Por outro lado, poderá contestar as condições de remuneração relativas a tais alterações, exigindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro estipulado na elaboração de sua proposta (aceita pela Administração). A Lei nº 14.133/21, por meio dos artigos 129 e 130, repetindo o que já constava da Lei nº 8.666/93 (artigo 65, parágrafos 4º e 6º), garantiu esse direito ao contratado, o qual, aliás, está consagrado constitucionalmente (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

A Lei nº 14.133/21, como se vê, dispôs uma série de regras que refletem muito daquilo que já estava consagrado pela doutrina e pela jurisprudência do TCU. Positiva-se e especifica-se, desse modo, a salvaguarda à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como se estabelecem limites para as alterações que poderiam beneficiar ou prejudicar alguém. Com isso, garante-se a equivalência entre direitos e encargos assumidos pelo particular quando da celebração do contrato, e, “de quebra, pretende-se, com isto, alcançar a devida *segurança jurídica* neste aspecto”.<sup>29</sup>

## 5. CONCLUSÕES

Ao disciplinar a alteração unilateral dos contratos administrativos, o legislador, por meio de uma ponderação entre princípios e valores contrapostos, e tendo em vista a máxima da proporcionalidade, adotou medidas para a satisfação de todos eles na maior medida possível, afetando-

---

<sup>28</sup> Se não for possível evitar a ocorrência de uma redução do desconto global, por conta de modificações no contrato, é imperioso que isso seja compensado em favor da Administração Pública, pela inclusão de uma parcela compensatória em favor desta, para que haja o restabelecimento do percentual original, sob pena de violação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 869).

<sup>29</sup> HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/21. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 844.

os na medida do grau de importância de satisfação do valor ou princípio contraposto.<sup>30</sup> Se há, por um lado, a necessidade de definir, no processo licitatório aberto à participação de todos os interessados, os direitos e obrigações das partes licitantes e futuras contratantes, é também necessário, por outro lado, admitir que se façam alterações nos pactos originalmente estabelecidos, nos casos em que esse tipo de conduta for adequada e necessária para a satisfação do interesse público.<sup>31</sup>

As principais modificações da nova disciplina legal concernente à prerrogativa da Administração Pública de alterar unilateralmente o contrato administrativo estão descritas nos artigos 125, 126, 127 e 128 da Lei nº 14.133/21. São elas, em síntese: (i) a confirmação de que os limites para as alterações, de até 25% do valor inicial atualizado do contrato (ou 50% em caso de reforma de edifício ou equipamento), se aplicam tanto as alterações quantitativas quanto as qualitativas; (ii) a imposição expressa de que as alterações contratuais não transfigurem o objeto da contratação, de modo a reforçar o entendimento tradicional do TCU no sentido de que o cálculo para a verificação do respeito ao limite legal de 25% (ou 50% para reforma de edifício) deve levar em consideração cada um dos conjuntos de reduções e de acréscimos isoladamente, e não a partir da compensação entre os dois conjuntos de acréscimos e supressões; (iii) a determinação de que, nas licitações em que o critério adotado pela Administração para a eleição do vencedor é o menor valor global ofertado preços unitários previstos no contrato (sem que haja preços unitários previstos no contrato), os preços unitários dos itens a serem acrescentados sejam submetidos a uma redução correspondente à diferença percentual entre o preço da proposta vencedora e aquele constante do orçamento estimativo da Administração; e (iv) a proibição de diminuição da diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço do orçamento de referência, em decorrência de aditamentos que alterem a planilha orçamentária.

É relevante frisar, por fim, que a prerrogativa da Administração de alterar unilateralmente certas cláusulas contratuais não implica a faculdade de modificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Sempre que tal equilíbrio for rompido, em virtude de fato não imputável ao contratado e não abrangido nos riscos que ele assumiu, a Administração estará obrigada a restaurá-lo. Conforme muito bem aponta Marçal Justen Filho, “a tutela aos interesses coletivos não significa a autorização jurídica para o sacrifício automático, generalizado e sistemático dos interesses individuais”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Trata-se da chamada, por Robert Alexy, de “lei do sopesamento”, segundo a qual “a medida permitida de não-satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro”. Ou seja, os pesos dos princípios são sempre relativos; aquilo que os princípios exigem deve ser sempre analisado em relação àquilo que os princípios colidentes exigem. Quanto mais não se satisfaz ou se atinge um princípio, tanto maior deverá ser a importância da satisfação do outro. Temos, de um lado, o grau de não satisfação ou da afetação de um princípio, e de outro o grau de importância da satisfação do princípio colidente. (ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 168 e 171).

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.449.

<sup>32</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1.243.

Além disso, por se tratar de medida que gera impacto na posição contratual do particular, a alteração unilateral do contrato somente será legítima quando for a atitude mais adequada à proteção do interesse público, e desde que realizada de modo fundamentado, após a abertura de oportunidade para a manifestação do contratado, que tem direito não somente à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente ajustado como também a que seja mantida a sua natureza, conforme explicitado ao longo do presente estudo.<sup>33</sup>

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Lei de licitações e contratos comentada: análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, *E-book*.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023, *E-book*.

D'ÁVILA, Vera Lucia Machado. **Temas polêmicos sobre licitações e contratos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais**. 39. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, v. 3, *E-book*.

GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos: Lei 8.666/93**. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/21**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

\_\_\_\_\_. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

---

<sup>33</sup> Não se pode, por exemplo, alterar o objeto de um contrato de venda de modo a transformá-lo em contrato de permuta, ou um alterar um contrato de vigilância para um de limpeza (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*, p. 304).



MARTINS, Ricardo Marcondes. Prerrogativas contratuais da Administração Pública: exegese do art. 104 da Lei nº 14.133/2021. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBInf*, Belo Horizonte, v. 12, n. 23, p. 11-37, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, *E-book*.

\_\_\_\_\_. *O futuro das cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 571-592.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e contratos administrativos: teoria e prática*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, *E-book*.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.

