

---

## OS LIMITES LEGAIS ÀS ALTERAÇÕES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – POSSIBILIDADE DE EXTRAPOLAÇÃO

---

Lucas Rocha Furtado<sup>1</sup>  
Augusto Sherman Cavalcanti<sup>2</sup>

*1. Apresentação. 2. A mutabilidade unilateral dos Contratos Administrativos e o interesse público primário. 3. As alterações quantitativas e qualitativas. 4. Impossibilidade de extrapolação dos limites legais nas alterações unilaterais: qualitativas ou quantitativas. 5. Possibilidade de extrapolação dos limites legais em alterações bilaterais qualitativas. 6. Conclusão. 7. Bibliografia.*

### **1. Apresentação**

Questão jurídica de relevo é a que se põe, quanto à possibilidade de aditamento de contratos administrativos, em virtude de acréscimos ou supressões ao objeto avençado, que extrapolem o limite de 25% ou 50% do valor inicial atualizado do contrato, fixado no § 1.º do artigo 65 da Lei 8.666/93.

A referida Lei parece não transigir quanto a essa possibilidade, uma vez que, no § 2.º do mencionado artigo, dispõe:

*“§ 2.º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:*

*I – (Vetado).*

*II – As supressões resultantes de acordo celebrado entre contratantes”.*

Contudo, essa questão, a nosso sentir, não está totalmente resolvida na literalidade da Lei e a reflexão detida a seu respeito é o desafio que pretendemos enfrentar no presente trabalho.

### **2. A mutabilidade unilateral dos Contratos Administrativos e o interesse público primário**

Os dispositivos legais objeto da interpretação que se irá conduzir são os arts. 58, inciso I, e 65, inciso I, e §§ 1.º e 2.º da Lei 8.666/93, alterada pelas Leis 8.883/94 e 9.648/98.

---

<sup>1</sup> Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

<sup>2</sup> Chefe de Gabinete do Procurador-Geral junto ao TCU e Mestrando em Direito e Estado da Universidade de Brasília.

Iniciamos o percurso, lembrando que a *mutabilidade* é da própria natureza do contrato administrativo, é inerente a ele.

Pode-se dizer que, faltando a prerrogativa, ou melhor, o dever-poder da Administração para instabilizar o vínculo, mediante alteração ou rescisão unilateral, não existe contrato administrativo como instituto diferenciado dos contratos de Direito privado.

Bom de ver que tal prerrogativa não decorre de uma condição de superioridade própria ou imanente da Administração em relação ao contratado, mas senão de sua condição de curadora dos interesses públicos primários, também denominados interesses coletivos primários.

É a supremacia do interesse público e a indisponibilidade deles que fundamenta a existência do contrato administrativo e do seu traço distintivo: a *mutabilidade unilateral*.

É o que se deduz do art. 58, I, da Lei de Licitações e Contratos, *in verbis*:

“Art. 58 O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I – modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado”.

Esse entendimento sobre a *mutabilidade unilateral* dos contratos administrativos e o seu fundamento – a realização do interesse público primário – poder ser confirmado observando-se o próprio conceito de contrato administrativo.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>3</sup> define-o como “*um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a variáveis imposições de interesse público, ressaltados os interesses patrimoniais do contratante privado*” (grifamos).

Trazemos também à luz a lição de CARLOS ARI SUNDFELD<sup>4</sup> sobre a matéria:

“É perfeitamente natural ao contrato administrativo a faculdade de o Estado introduzir alterações unilaterais. Trata-se de instrumentá-lo com os poderes indispensáveis à persecução do interesse público. Caso a administração ficasse totalmente vinculada pelo que avençou, com o correlato direito de o particular exigir a integral observância do pacto, eventuais alterações do interesse público – decorrentes de fatos supervenientes ao contrato – não teriam como ser atendidas. Em suma, a possibilidade de o Poder Público modificar unilateralmente o vínculo constituído é corolário da prioridade do interesse público em relação ao privado, bem assim de sua indisponibilidade”.

<sup>3</sup> Curso de Direito Administrativo, 10.<sup>a</sup> ed, São Paulo: Malheiros, 1998, p. 401.

<sup>4</sup> “Contratos Administrativos – Acréscimos de obras e serviços – Alteração”. Revista Trimestral de Direito Público n.º 2, São Paulo: Malheiros, p. 152.

O interesse público primário – às vezes distinto do interesse da Administração, que é o interesse público secundário – é não só o fundamento da *mutabilidade unilateral* nos contratos administrativos, como também o seu real limite, como se verá.

### 3. As alterações quantitativas e qualitativas

Convém distinguir as alterações contratuais *quantitativas* das *qualitativas*.

Considerando que o objeto do contrato distingue-se em *natureza e dimensão*, tem-se a natureza sempre intangível, tanto nas alterações *quantitativas* quanto nas *qualitativas*.

Não se pode transformar a aquisição de bicicletas em compra de aviões, ou a prestação de serviços de marcenaria em serviços de serralheria. A natureza do objeto não é, portanto, alcançada pela característica de mutabilidade inerente aos contratos administrativos.

Contudo, nas modificações *quantitativas*, a dimensão do objeto pode ser modificada dentro dos limites previstos no § 1.º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, isto é, pode ser adquirida uma quantidade de bicicletas maior ou menor do que o originalmente previsto, desde que o acréscimo ou supressão, em valor (não em quantidade), não exceda 25% do valor inicial atualizado do contrato.

As alterações *qualitativas*, por sua vez, decorrem de modificações necessárias ou convenientes nas *quantidades de obras ou serviços* sem, entretanto, implicarem mudanças do objeto contratual, seja em *natureza* ou *dimensão*.

Convém distinguir *dimensão do objeto* de *quantidade de obras ou serviços* necessários à realização do objeto. Servimo-nos dos ensinamentos de EROS ROBERTO GRAU<sup>5</sup>, *verbis*:

“(a) contrata-se a pavimentação de 100km de rodovia; se a Administração estender a pavimentação por mais 10km, estará crescendo, quantitativamente, o seu objeto – a dimensão do objeto foi alterada; (b) previa-se, para a realização do objeto, a execução de serviços de terraplanagem de 1000m<sup>3</sup>; se circunstâncias supervenientes importarem que se tenha de executar serviços de terraplanagem de 1200m<sup>3</sup>, estará sendo acrescida a quantidade de obras, sem que, contudo, se esteja a alterar a dimensão do objeto – a execução de mais 200m<sup>3</sup> de serviços de terraplanagem viabiliza a execução do objeto originalmente contratado”.

O exemplo retrotranscrito deixa clara a distinção entre essas duas categorias.

Quase sempre, as alterações *qualitativas* são necessárias e imprescindíveis à realização do objeto – sem a alteração não há a conclusão do objeto, nem parcialmente – e, conseqüentemente, à realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele.

As alterações *qualitativas* podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificação do objeto quanto da necessidade de acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação.

<sup>5</sup> Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 29.

Conquanto não se modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações *qualitativas* requer, em regra, mudanças no valor original do contrato, muitas vezes em razão da necessidade de mudanças nas *quantidades de obras ou serviços* necessárias a sua conclusão.

#### **4. Impossibilidade de extrapolação dos limites legais nas alterações unilaterais: qualitativas ou quantitativas**

Enfrentemos, já, a questão sobre a possibilidade de aditamento de contrato administrativo, imposto unilateralmente pela Administração, que supere, em valor, os limites de 25% ou 50% do valor do contrato atualizado, estabelecidos no § 1.º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Em regra, fere não só o Direito como também o senso comum a hipótese de alterações contratuais ilimitadas no âmbito administrativo, sobretudo as unilaterais.

Os limites genéricos importam o respeito ao direito dos contratados e a interdição da fraude à licitação.

O respeito ao contratado – explicitamente exigido no art. 58, I, da Lei nº 8.666/93 – consubstancia-se na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na intangibilidade do objeto e, nas alterações unilaterais, na imposição objetiva de um limite máximo aos acréscimos e supressões. Evidente que, nas alterações consensuais, o contratado manifesta sua vontade, podendo rejeitar acréscimos ou supressões indesejáveis, dentro das fronteiras legais.

Nas alterações unilaterais *quantitativas*, previstas no art. 65, I, **b**, da Lei 8.666/93, a referência aos limites é expressa, vez que os contratos podem ser alterados unilateralmente “*quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei*” (grifamos). Tais limites estão previstos no § 1.º do referido artigo.

Assim, em relação às alterações unilaterais *quantitativas* (art. 65, I, **b**), não se tem dúvida quanto à incidência dos limites legais.

Nas alterações unilaterais *qualitativas*, consubstanciadas no art. 65, I, **a**, da aludida Lei, não há referência expressa a esses limites, pois os contratos podem ser alterados “*quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*”.

Nas opiniões de eminentes doutrinadores, como CAIO TÁCITO e MARÇAL JUSTEN FILHO, não se aplicam às alterações *qualitativas unilaterais* os limites previstos no § 1.º do art. 65 da Lei, porque a mencionada alínea **a** não lhes faz referência<sup>6</sup>.

Não nos filiamos, entretanto, a esse pensamento.

Nesse ponto, preferimos a orientação de HELY LOPES MEIRELLES, JESSÉ TORRES PEREIRA, TOSHIO MUKAI – como faz referência JUSTEN FILHO no seu parecer publicado no Informativo de Licitação e Contratos n.º 42, agosto/97, p. 611 –, bem como a de CARLOS ARI SUNDFELD<sup>7</sup>, *in verbis*:

<sup>6</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. “Limites às alterações de Contratos Administrativos”. Informativo de Licitação e Contratos n.º 42, agosto/97, p. 611.

<sup>7</sup> Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 227/228.

#### “2.1. Modificação unilateral

Genericamente prevista no art. 58-I, está condicionada por seu objetivo: a ‘melhor adequação às finalidades de interesse público’.

Pode decorrer da modificação do projeto ou das especificações para, segundo o art. 65-I, ‘melhor adequação técnica aos seus objetivos’. **Essa alteração encontra, contudo, barreiras e condicionantes. De um lado, nos direitos do contratado, a quem se assegura a intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro e da natureza do objeto do contrato, além de um limite máximo de valor para os acréscimos e supressões (art. 65-§1.º)**” (grifamos).

Mesmo que se entenda que não se possa extrair diretamente do art. 65, I, a, essa ilação, em virtude da não-referência aos limites máximos de acréscimo e supressão de valor, a inexistência desses limites não se coaduna com o Direito, pois pode ser deduzida a partir do art. 58, I, da Lei de Licitações e Contratos, anelado pelo princípio da proporcionalidade, em virtude da observância aos direitos do contratado.

A utilização da proporção adequada nos atos da Administração é condição de legalidade deles. O atendimento ao interesse público não deve ser esteio a sacrifícios desnecessários do interesse privado. É o que reza o princípio da proporcionalidade, que proíbe os excessos da Administração.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>8</sup> esclarece: “*as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas*”.

A hipótese de supressão ilimitada no valor contratual é que nos leva a compreender melhor os excessos que podem advir da inexistência dessas barreiras.

Imagine-se, como exemplo, a disponibilidade de nova tecnologia que pudesse reduzir os custos de determinada obra em 80%. Seria possível à Administração impor ao contratado, *unilateralmente*, a obrigação de ele adotá-la na execução da obra, reduzindo o valor inicial do contrato na mesma proporção, sem considerar a manifestação de sua vontade ou recusa?

Evidente que se trata de uma supressão de valor contratual desarrazoada. Mas o que seria razoável? 70%? 60%? 50% .... 25%?. A fixação desse limite, pensamos, inclui-se na discricionariedade do Legislador e não do Administrador.

Tais limites, em nossa opinião, têm de ser claros, objetivos e preestabelecidos em lei, pois é a partir deles que o possível contratado dimensiona os riscos que deve suportar, na hipótese de uma alteração unilateral imposta pela Administração.

Acreditamos até que poucos contratariam com a Administração se não houvesse limites objetivos, claros e fixados em lei a esse poder de alteração unilateral a ela concedido.

Chamamos mais uma vez a esclarecedora orientação de CARLOS ARI SUNDFELD<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> ob. cit., p. 67.

<sup>9</sup> “*Contratos Administrativos – Acréscimos de obras e serviços – Alteração*”, p. 153.

“Ao contratar com a Administração, a empresa privada já sabe que, até certo limite, pode ser constrangida a realizar quantidade de prestações superior à inicialmente estipulada. Quando participa de licitação e, especialmente, quando trava um contrato, deve se preparar para tal eventualidade”.

Por isso, nos alinhamos à tese de que as alterações *unilaterais qualitativas* estão sujeitas aos mesmos limites escolhidos pelo legislador para as alterações *unilaterais quantitativas*, previstos no art. 65, § 1.º, da Lei 8.666/93, não obstante a falta de referência a eles no art. 65, I, **a**, da mencionada Lei.

Fundamentamo-nos na necessidade de previsão de limites objetivos e claros em Lei, no princípio da proporcionalidade e no respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da Lei 8.666/93.

Note-se que a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, que excedam os limites prescritos no art. 65, § 1.º, é também causa de rescisão do contrato, por inexecução pela Administração, conforme prevê o art. 78, XIII, da Lei 8.666/93. O que reforça a nossa tese, de observância a esses limites nas alterações unilaterais, sejam *quantitativas* ou *qualitativas*.

Embora nossa exemplificação tenha-se baseado na hipótese de supressão de serviços, porque é mais evidente a onerosidade ao contratado, cabe ressaltar que a não-imposição de barreiras aos acréscimos unilaterais pode também ser fonte de ônus desnecessário ao contratado.

Veja-se as palavras de CARLOS ARI SUNDFELD<sup>10</sup> sobre o assunto, *in verbis*:

“Se a Administração pudesse impor ao particular a ampliação desmesurada de suas obrigações, mesmo com a garantia de incremento da remuneração, poderia, em muitos casos, inviabilizar o cumprimento do contrato. É que, de um lado, a empresa pode não ter capacidade operacional para atender ao aumento de suas obrigações; de outro, a realização das prestações acrescidas, pelo mesmo preço unitário previsto no contrato, pode resultar excessivamente onerosa”.

## **5. Possibilidade de extrapolação dos limites legais em alterações bilaterais qualitativas**

Isso não significa, entretanto, que, na realização do interesse público, a Administração não possa, em caráter excepcional, ultrapassar referidos limites.

Em nossa opinião, poderia fazê-lo, em situações *excepcionalíssimas*, na hipótese de alterações *qualitativas*, revisando, não unilateralmente, mas *consensualmente*, as obrigações e o valor do contrato.

Novamente nos socorremos das lições de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>11</sup>, *in verbis*:

“Embora a lei não o diga, entendemos que, por mútuo acordo, caberia ainda, modificação efetuada acima dos limites previstos no § 1.º do art. 65, se ocorrer

<sup>10</sup> “Contratos Administrativos – Acréscimos de obras e serviços – Alteração”, p. 153.

<sup>11</sup> ob. cit, p. 407.

*verdadeira e indubitavelmente alguma situação anômala, excepcionalíssima, ou então perante as chamadas 'sujeições imprevistas'; isto é: quando dificuldades naturais insuspeitadas se antepõem à realização da obra ou serviço, exigindo tal acréscimo".*

Tais alterações devem ser efetuadas por acordo mútuo – *bilaterais* –, pois dessa maneira evita-se a imposição unilateral de onerosidade excessiva nas obrigações do contratado, vez que o novo pacto passa a depender da manifestação de sua vontade.

Além de *consensuais*, sustentamos que tais alterações devem ser necessariamente *qualitativas*. Estas, diferentemente das *quantitativas* – que não configuram embaraços à execução do objeto como inicialmente avençado –, ou são imprescindíveis ou viabilizam a realização do objeto.

Sem a implementação das modificações *qualitativas* poderá não haver objeto e, por conseguinte, poderá não haver a satisfação, nem mesmo parcial, do interesse público primário que determinou a celebração do contrato. Relembrando o exemplo de alterações *qualitativas* que aduzimos, verifica-se que, sem o acréscimo dos serviços de terraplanagem, não seria possível a realização dos 100 km de pavimentação.

Distinta é a situação, quando a modificação contratual visa a aumentar a extensão da via de 100 para 150km – alteração *quantitativa*. Nesse caso, a não-alteração do contrato não impede a realização do interesse público que determinou a sua celebração, pelo menos parcialmente, vez que não configura óbice à execução dos 100 km da via, inicialmente contratados.

Alterações *qualitativas* são também aquelas decorrentes de modificações de projeto ou de especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da Administração (art. 65, I, **a**). Objetivo da Administração é a satisfação do interesse público.

A modificação do projeto ou especificação pode ser necessária independentemente de o fato motivador ser superveniente ou de conhecimento superveniente. Tal fato, comungando a opinião de ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL<sup>12</sup>, pode ser um “*fato da natureza quanto outro*”, desde que extrínsecos à relação contratual, pode ser, ainda, o “*domínio de nova tecnologia mais avançada*” ou a “*disponibilidade de equipamentos tecnicamente mais aperfeiçoados*”.

Além de *bilaterais* e *qualitativas*, sustentamos que tais alterações sejam *excepcionalíssimas*, no sentido de que sejam realizadas quando a outra alternativa – a rescisão do contrato, seguida de nova licitação e contratação – significar um *sacrifício insuportável* do interesse coletivo primário a ser atendido pela obra ou serviço. Caso contrário, poder-se-ia estar abrindo precedente para, de modo astucioso, contornar-se a exigência constitucional do procedimento licitatório e a obediência ao princípio da isonomia.

Ora, se o interesse coletivo primário exigir a revisão contratual, esta deve ser implementada pela Administração, porque aquele é seu objetivo maior, ademais indisponível.

<sup>12</sup> Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 128/129.

Sabe-se que a rescisão contratual, por interesse público, com vistas a nova licitação e contratação, traz uma série de conseqüências, como, por exemplo, no caso de uma obra pública: a indenização de prejuízos causados ao ex-contratado, os custos com a dispensa dos empregados específicos para a obra; o pagamento ao ex-contratado do custo da desmobilização; os pagamentos devidos pela execução do contrato anterior até a data da rescisão; a diluição da responsabilidade pela execução da obra; e a paralisação da obra por tempo relativamente longo – até a conclusão do novo processo de contratação e a mobilização do novo contratado –, atrasando o atendimento da coletividade beneficiada.

## 6. Conclusão

Por todas as razões elencadas, concluímos que:

i) tanto as alterações contratuais *unilaterais quantitativas* – que modificam a dimensão do objeto – quanto as *unilaterais qualitativas* – que mantêm intangível o objeto, em *natureza* e em *dimensão*, estão sujeitas aos limites preestabelecidos no § 1.º do artigo 65 da Lei 8.666/93, em face do disposto no § 2.º do mencionado artigo; do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei; do princípio da proporcionalidade; e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

ii) só é permitido à Administração ultrapassar os aludidos limites, na hipótese de alterações contratuais *consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas*, no sentido de que só seriam aceitáveis quando, no caso específico, a outra alternativa – a rescisão do contrato por interesse público, seguida de nova licitação e contratação – significar um *sacrifício insuportável* ao interesse coletivo primário a ser atendido, pela obra ou serviço;

iii) ressalve-se somente a hipótese de supressões contratuais, além dos limites referidos, em que se exige apenas a *consensualidade*, nos termos do inciso II, do §2.º, do art. 65, da Lei 8.666/93, incluído pela Lei 9.648/98.

## 7. Bibliografia

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Malheiros, 1995.

FILHO, Marçal Justen. “Limites às alterações de Contratos Administrativos”. Informativo de Licitação e Contratos n.º 42, agosto/97.

GRAU, Eros Roberto. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 10.ª ed, São Paulo: Malheiros, 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari. “Contratos Administrativos – Acréscimos de obras e serviços – Alteração”. Revista Trimestral de Direito Público n.º 2, São Paulo: Malheiros, 1992.

\_\_\_\_\_. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994.