

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

DISCRICIONARIEDADE E MOTIVAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI N° 14.133/2021): OS ADITIVOS CONTRATUAIS

DISCRETION AND MOTIVATION IN THE NEW BRAZILIAN PUBLIC PROCUREMENT LAW (LAW NO. 14.133/2021): CONTRACT AMENDMENTS

**Renato Alisson de Souza
Lúcia Helena Polleti Bettini**

Resumo

O artigo analisa os aditivos contratuais previstos na Lei nº 14.133/2021, com foco no art. 125, que autoriza acréscimos de até 25% no valor inicial atualizado dos contratos administrativos. O estudo parte da distinção entre discricionariedade administrativa — entendida como a margem legítima de decisão do gestor voltada ao interesse público — e arbitrariedade, que ocorre quando a decisão carece de fundamentos técnicos e jurídicos. A tese central defendida é que a mera invocação da lei não basta para legitimar aditivos contratuais. A validade do ato depende da motivação concreta e idônea, capaz de demonstrar a necessidade do acréscimo para a consecução do interesse público. A ausência dessa fundamentação converte a prerrogativa legal em ato arbitrário, violando princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O artigo utiliza a Teoria dos Motivos Determinantes como eixo de análise, demonstrando que os motivos declarados vinculam a validade do ato administrativo. A pesquisa, de caráter bibliográfico e documental, recorre a clássicos do Direito Administrativo e a precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ-SC), que reiteram a necessidade de motivação robusta para alterações contratuais. A jurisprudência mostra que a ausência ou insuficiência de motivação leva à nulidade do ato e pode ensejar a responsabilização pessoal do gestor, incluindo sanções por improbidade administrativa. Nesse sentido, a motivação não é mera formalidade, mas um pilar essencial de validade, transparência e controle social na gestão contratual.

Palavras-chave: Discricionariedade administrativa, Aditivos contratuais, Lei nº 14.133 /2021, Motivação administrativa, Controle social

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines contractual amendments under Brazil's new Public Procurement Law (Law No. 14.133/2021), focusing on Article 125, which authorizes additions of up to 25% of the original contract value. The study distinguishes between administrative discretion—the legitimate margin of choice guided by the public interest—and arbitrariness, which arises when decisions lack proper factual and legal grounds. The central argument is that legal authorization alone is insufficient: every contract amendment must be based on concrete, technical, and verifiable motivation that demonstrates its necessity to serve the public

interest. Otherwise, the act becomes arbitrary, invalid, and in violation of constitutional principles such as legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency. The article employs the Theory of Determining Reasons as a central analytical framework, emphasizing that the validity of administrative acts is inseparably linked to the truthfulness and adequacy of their declared motives. Drawing on a bibliographic and documentary approach, the research analyzes classic works in Administrative Law, relevant legislation, and jurisprudence from the Federal Court of Accounts (TCU) and the Court of Justice of Santa Catarina (TJ-SC). The findings show that the absence or insufficiency of motivation leads not only to the nullity of the act but also to the personal accountability of public managers, including administrative sanctions and liability for acts of improbity. Thus, motivation is not a mere formality but a fundamental pillar for the legality, transparency, and legitimacy of contract amendments, ensuring both institutional control and the protection of the public interest.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Contract amendments, Law no. 14.133/2021, Administrative motivation, Administrative discretion, Public administration oversight

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe modernização às normativas das contratações públicas, mas houve a manutenção de pontos nevrálgicos que demandam uma análise crítica aprofundada.

Dentre eles, destaca-se a prerrogativa da Administração Pública de promover alterações unilaterais nos contratos, notadamente os acréscimos quantitativos de até 25% do valor inicial atualizado destes que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, conforme disposto em seu art. 125.

Trata-se do agir discricionário que, embora essencial para a adaptação do contrato ao interesse público superveniente, situa-se em uma zona de tensão doutrinária e prática: a tênue fronteira entre a discricionariedade administrativa e a arbitrariedade.

O exercício do poder discricionário pressupõe uma margem de liberdade de escolha para o gestor, que, diante do caso concreto, deve adotar a solução mais adequada e proporcional para a satisfação do interesse público, sempre nos limites estabelecidos pela lei.

A arbitrariedade, por sua vez, manifesta-se quando essa liberdade se desvincula da legalidade e de sua finalidade e converte-se em vontade subjetiva e desprovida de fundamentação plausível.

É nesse contexto que emerge o problema desta pesquisa: a imposição de um aditivo contratual de 25% justificada unicamente pela existência do permissivo legal, sem a demonstração de sua real necessidade fática e técnica, configura um ato discricionário legítimo ou um ato arbitrário e, portanto, ilegal?

Este artigo sustenta a tese de que a ausência de motivação concreta e vinculada a um interesse público demonstrável transmuta a prerrogativa legal em ato viciado.

Sustenta-se que a motivação não é mera formalidade e, ao lado da formação válida do ato, se apresenta como elemento indispensável que permite o controle do ato administrativo e que legitima a atuação do gestor.

Argumenta-se que a alteração contratual imotivada viola frontalmente os princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência, tornando-se passível de anulação, o que se soma aos elementos característicos dos atos administrativos, entre os quais a motivação.

Para validar essa hipótese, o presente estudo utilizará a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, com especial enfoque na Teoria dos Motivos Determinantes, e

promoverá uma análise da jurisprudência recente dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, a fim de ilustrar como o controle dos atos administrativos tem sido exercido para coibir práticas arbitrárias na gestão de contratos públicos.

Desse modo, a pesquisa busca demonstrar que a exigência de motivação concreta nos aditivos contratuais não apenas delimita o exercício legítimo da discricionariedade administrativa, mas também constitui garantia fundamental de transparência, controle e proteção do interesse público.

2 OBJETIVOS

O objetivo central deste artigo é analisar a aplicação da Teoria dos Motivos Determinantes como instrumento de controle para as alterações unilaterais de contratos administrativos, notadamente os acréscimos de até 25% autorizados pelo art. 125 da Lei nº 14.133/2021.

Para tanto, o estudo parte da diferenciação conceitual entre a discricionariedade administrativa e a arbitrariedade, a fim de estabelecer as fronteiras da atuação legítima do gestor público. Nesse sentido, aprofunda-se o exame da doutrina administrativista que consagra a motivação como requisito essencial de validade dos atos.

A pesquisa investiga a aplicação prática desses conceitos por meio da análise de precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Tribunal de Contas da União, buscando, com isso, discutir as consequências jurídicas da ausência de fundamentação idônea nos aditivos contratuais.

Assim, este trabalho não se limita a contribuir para o debate acadêmico sobre os limites da discricionariedade na Administração Pública, mas também pretende oferecer subsídios práticos para gestores, órgãos de controle e a sociedade em geral, reforçando a ideia de que a exigência de motivação nos atos administrativos é uma salvaguarda essencial para a proteção do interesse público, para a racionalidade da gestão contratual e para o fortalecimento da governança democrática.

3 METODOLOGIA

Para o alcance dos objetivos propostos, adotou-se o método de abordagem qualitativo, por meio de uma pesquisa de natureza exploratório-analítica. O trabalho foi desenvolvido a

partir de um levantamento bibliográfico e documental, que incluiu a análise de obras clássicas do Direito Administrativo, da legislação pertinente e, de forma central, da jurisprudência sobre o tema.

A seleção dos julgados buscou casos paradigmáticos do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Justiça que aplicam a Teoria dos Motivos Determinantes ao controle de alterações contratuais.

Essa metodologia se justifica pela necessidade de compreender o problema em sua dupla dimensão: a teórica, consolidada na doutrina, e a prática, observada na atuação dos órgãos de controle judicial e externo.

Desse modo, a metodologia adotada pretendeu garantir não apenas a solidez teórica da pesquisa, mas também sua relevância prática. Ao integrar doutrina, legislação e jurisprudência, busca-se construir uma análise crítica capaz de revelar os limites da discricionariedade administrativa e a centralidade da motivação nos aditivos contratuais.

Assim, o estudo se propõe a oferecer contribuições tanto para o debate acadêmico quanto para a atuação de gestores públicos e órgãos de controle, fornecendo elementos que possam orientar uma prática administrativa mais transparente, eficiente e comprometida com o interesse público.

4 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COMO LIMITE À DISCRICIONARIEDADE

A prerrogativa de alterar unilateralmente os contratos administrativos, embora conferida por lei, não autoriza o gestor a agir de forma irrestrita. O exercício de qualquer poder discricionário encontra limites fundamentais nos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

A decisão de aditar um contrato não é uma mera escolha gerencial, mas um agir administrativo que deve ser orientado e compatível com os ditames da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade, em sua concepção moderna, não se resume à mera submissão à letra fria da lei. Como ensina José dos Santos Carvalho Filho, administrar significa observar um “bloco de legalidade”, que abrange não apenas a lei em sentido estrito, mas todo o ordenamento jurídico, incluindo princípios e valores constitucionais (CARVALHO FILHO, 2022, p. 33).

Com efeito, quando o art. 125 da Lei nº 14.133/2021 autoriza um acréscimo de 25%,

ele estabelece um teto, e não um direito automático.

A legalidade do ato de aditar o contrato depende de ele ser praticado para alcançar a finalidade pública que a lei pressupõe, o que só pode ser verificado por meio da exposição dos seus motivos.

Um ato imotivado, ainda que dentro do limite percentual, viola a legalidade em sua dimensão mais ampla.

Nesse sentido, a motivação atua como garantia de que o gestor não se limita a invocar a lei de forma genérica, mas demonstra concretamente a compatibilidade do ato com o ordenamento jurídico e com a finalidade pública.

O princípio da impessoalidade exige que a atuação administrativa seja isenta de favoritismos ou perseguições, visando sempre o interesse da coletividade.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2023, p. 124) destaca que este princípio se traduz no dever de conformidade com a finalidade legal, impedindo que o agente público busque um fim diverso daquele que a lei estabeleceu.

No contexto dos aditivos contratuais, a ausência de motivação abre uma perigosa margem para a violação da impessoalidade. Um acréscimo pode ser utilizado para beneficiar indevidamente um contratado específico, sem que haja uma necessidade pública real.

A motivação clara e técnica é, portanto, o instrumento que garante a impessoalidade, pois demonstra que a alteração contratual não se destina a favorecer a empresa X ou Y, mas a atender a uma demanda pública objetiva.

Assim, a exigência de fundamentação funciona como barreira contra práticas clientelistas e assegura que as decisões administrativas estejam orientadas para a coletividade, e não para interesses particulares.

A moralidade administrativa, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022, p. 97), impõe ao administrador o dever de atuação pautado pela honestidade, lealdade e boa-fé. Um ato pode ser legal em sua forma, mas imoral em seu conteúdo.

A decisão de onerar os cofres públicos com um acréscimo de 25% sem que haja uma justificativa plausível e demonstrável ofende a moralidade administrativa, pois representa o uso de recursos públicos de forma displicente, contrariando a “moral da instituição” e a expectativa de probidade que a sociedade deposita no gestor.

Sustenta-se, dessa forma, que a motivação se apresenta como um atestado de decisão orientada pela retidão, honestidade e em respeito ao patrimônio público.

A presença de justificativas transparentes e consistentes, portanto, não apenas legitima o ato, mas também fortalece a confiança social na Administração, evidenciando que o gestor

atua com probidade e boa-fé.

A publicidade não se exaure na simples publicação do extrato do termo aditivo no Diário Oficial. O princípio exige transparência quanto ao conteúdo e, fundamentalmente, quanto aos fundamentos do ato administrativo.

Trata-se da publicização do agir administrativo pautado pela legalidade e legitimidade, vez que, o respeito aos princípios da Administração Pública convergem para o respeito à finalidade pública.

De que adianta a sociedade saber que o contrato foi aditado, se não pode identificar o porquê? Sustenta-se que a motivação é o que confere substância e eficácia ao princípio da publicidade, pois é ela que permite o controle social e institucional sobre os atos do Poder Público.

Como já reconheceu o STF no RE 424.716/SC, “a exigência de publicidade dos atos da Administração vincula-se não apenas ao conhecimento de sua existência, mas também à compreensão de suas razões determinantes” (STF, 2009).

Dessa forma, a motivação amplia a dimensão democrática da publicidade, pois permite ao cidadão exercer efetivamente o controle social, avaliando a pertinência e a legalidade da decisão administrativa.

Introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência impõe ao gestor o dever de buscar os melhores resultados com o uso racional dos meios.

A eficiência não é apenas fazer mais com menos, mas realizar o que é certo e necessário, ou seja, além da redução dos custos, busca-se atingir os melhores resultados.

Um aditivo contratual sem motivo concreto é a antítese da eficiência, pois representa gasto de recursos públicos sem avaliação prévia de sua real necessidade ou capacidade de gerar benefício efetivo.

A motivação, ao demonstrar a relação de custo-benefício e a indispensabilidade da medida, comprova que o gestor agiu de forma eficiente e não desperdiçou dinheiro público com base em uma autorização legal genérica.

Em outras palavras, apenas por meio da fundamentação é possível comprovar que a medida adotada resulta no melhor aproveitamento dos recursos públicos e na consecução de resultados efetivos para a sociedade.

Os princípios constitucionais não são meros enfeites normativos, mas verdadeiros limites jurídicos à atuação administrativa, estes são extensão dos princípios fundamentais, como o democrático e o republicano e traçam limites à atuação do administrador público na gestão da coisa pública que orienta-se para o interesse público (Bettini, 2020).

A decisão de acrescer até 25% ao contrato, ainda que formalmente respaldada pela Lei nº 14.133/2021, será ilegítima se não vier acompanhada de uma motivação concreta, idônea e transparente. Esses princípios funcionam, portanto, como o alicerce que sustentam a aplicação da Teoria dos Motivos Determinantes, reforçando que a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

4 O PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO DE ALTERAR CONTRATOS

A capacidade de alterar unilateralmente os contratos administrativos não representa um privilégio ou uma vantagem incondicional para a Administração Pública, mas sim um poder-dever instrumental.

A sua existência justifica-se pela supremacia do interesse público sobre o interesse particular pois, permite ao Estado ajustar a execução contratual na ocorrência de fatos supervenientes que alterem as condições iniciais do contrato, garantindo-se que o objeto pactuado continue a atender à finalidade para a qual foi contratado.

Tanto o revogado art. 65 da Lei nº 8.666/93 quanto o vigente art. 125 da Lei nº 14.133/2021 consagram essa prerrogativa, que é fundamental para a dinâmica da gestão pública.

Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 314), a alteração unilateral “longe de ser um privilégio, constitui prerrogativa instrumental da Administração, derivada do princípio da supremacia do interesse público, e deve ser exercida sempre com a devida motivação”.

Ou seja, trata-se de instrumento de realização da função administrativa e não de uma faculdade discricionária ilimitada.

Entretanto, o exercício desse poder não é absoluto. Ele encontra limites intransponíveis nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com destaque para os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2023, p. 98), “os princípios administrativos não constituem meras diretrizes, mas verdadeiros limites jurídicos intransponíveis, de observância obrigatória pela Administração, sob pena de nulidade do ato.”

É a partir desses princípios que a discricionariedade administrativa ganha seus contornos e se diferencia da arbitrariedade.

Enquanto a primeira consiste na margem de escolha conferida pela lei ao administrador para que ele adote a melhor decisão diante do caso concreto, a segunda se caracteriza pelo abuso dessa liberdade, desvinculado do interesse público e, fundamentalmente, da devida motivação.

Como destaca Marçal Justen Filho (2021, p. 956-958), “a discricionariedade administrativa não pode ser confundida com liberdade absoluta. O administrador está vinculado ao dever de demonstrar, de forma fundamentada, que a decisão adotada é a mais adequada ao interesse público”.

A decisão de acrescer 25% ao valor de um contrato, portanto, deve ser mais do que uma simples escolha; precisa ser a melhor escolha para o interesse público, e essa avaliação deve ser demonstrada de forma explícita.

O poder-dever de alterar contratos só se legitima quando exercido com motivação específica, contemporânea e auditável, demonstrando de forma técnica a superveniência do interesse público, a proporcionalidade da medida e sua economicidade frente a alternativas possíveis (nova licitação, replanejamento, readequação de escopo).

O limite de até 25% do art. 125 é teto e não direito automático: cada acréscimo deve vir ancorado em estudos e peças de gestão (revisão de projeto básico/executivo, ETP, matriz de riscos, análise de impacto orçamentário-financeiro e justificativa de custo-benefício), com publicidade efetiva e registro documental que permita o controle interno e externo.

Ausentes tais pressupostos, o aditivo descamba da discricionariedade para a arbitrariedade, sujeitando o ato à nulidade e o gestor às correspondentes responsabilidades — somente assim se preservam a legalidade, a impensoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência que informam a Administração Pública.

5 A TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES COMO LIMITE À DISCRICIONARIEDADE

A principal ferramenta jurídica para o controle da discricionariedade administrativa e para a verificação da legitimidade dos atos que dela decorrem é a Teoria dos Motivos Determinantes. Segundo essa construção, que possui ampla aceitação na doutrina e na jurisprudência, a validade de um ato administrativo está intrinsecamente ligada à veracidade e à legalidade dos motivos que foram declarados como seu fundamento.

Hely Lopes Meirelles (2016, p. 204) ensina que, “se inexistentes ou falsos os motivos, nulo será o ato, ainda que outros motivos legítimos pudesse justificar a sua prática”.

Nessa mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 221) destaca que a

motivação gera um vínculo entre o ato e as razões apresentadas pela Administração, de modo que a legalidade passa a depender da efetiva correspondência entre os pressupostos alegados e a realidade.

Em outras palavras, quando a Administração Pública expõe as razões de fato e de direito que a levaram a praticar um determinado ato — mesmo nos casos em que a lei não exige motivação explícita —, ela cria um vínculo indissociável entre o ato e esses motivos.

A partir desse momento, a legitimidade do ato passa a depender da existência e da adequação dos pressupostos que o determinaram. Se os motivos declarados forem falsos, inexistentes ou juridicamente inadequados, o ato se torna nulo por vício de motivo.

Transportando essa teoria para o cerne da presente análise, a decisão de promover um acréscimo de 25% em um contrato administrativo não pode se sustentar na mera invocação genérica do art. 125 da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo legal é a causa do ato, ou seja, o fundamento legal abstrato que autoriza a sua prática.

O motivo, por sua vez, é a situação fática e jurídica concreta que impulsiona a Administração a agir. Seria, por exemplo, a constatação de uma demanda imprevista, a necessidade de um ajuste técnico não visualizado no projeto original ou qualquer outra circunstância que torne o aditivo indispensável para o alcance do interesse público.

Ao declarar esse motivo, o gestor público o torna fundamento determinante do ato de alteração contratual. Caso se demonstre posteriormente que tal circunstância fática não existiu ou que não era suficiente para justificar a medida, o ato de aditamento contratual, com base na Teoria dos Motivos Determinantes, estará irremediavelmente viciado e, portanto, será nulo.

O Supremo Tribunal Federal, em precedentes como o MS 24.631/DF, já assentou que a motivação deve ser idônea e verdadeira, sob pena de nulidade do ato. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União tem exigido motivação concreta em aditivos, como se verifica no Acórdão 775/2015-Plenário.

Nesse sentido, a Teoria dos Motivos Determinantes transforma a motivação de um requisito meramente formal em um pilar de validade do ato que viabiliza o controle de legalidade efetivo, vez que necessário e intrínseco à formação do ato e à proteção do interesse público.

Assim, a Teoria dos Motivos Determinantes consolida-se como um verdadeiro limite jurídico à discricionariedade administrativa, pois impede que o gestor se ampare apenas em permissivos legais genéricos e exige a demonstração clara, concreta e verificável das razões que justificam o ato.

Ao transformar a motivação de um requisito formal em elemento essencial de validade,

essa teoria assegura não apenas a conformidade do ato com a legalidade estrita, mas também a sua legitimidade perante a coletividade.

Desse modo, reafirma-se que somente por meio da motivação idônea é possível distinguir a atuação legítima da arbitrariedade, garantindo a proteção do interesse público e a efetividade do controle social e institucional.

6 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE O TEMA

A Teoria dos Motivos Determinantes como pilar para o controle dos atos administrativos encontra vasta aplicação na jurisprudência pátria.

A análise de decisões tanto do Poder Judiciário quanto dos Tribunais de Contas demonstra um alinhamento consistente no sentido de rechaçar alterações contratuais desprovidas de fundamentação fática e técnica que as legitime.

O mero enquadramento no limite percentual legal é, para os tribunais, manifestamente insuficiente. A exigência de motivação decorre diretamente dos princípios da Administração Pública do art. 37 da Constituição Federal e da função de controle externo dos atos administrativos previsto no art. 71 da Carta Magna.

Nos tribunais estaduais, há o entendimento de que a prerrogativa de alteração unilateral do contrato não é um “cheque em branco” para o gestor.

Um exemplo emblemático dessa linha de raciocínio é o julgamento da Apelação Cível nº 0300430-86.2015.8.24.0072, pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Embora o caso concreto versasse sobre uma supressão, o princípio aplicado é idêntico: o TJ-SC rechaçou a tentativa da Administração de justificar o descumprimento parcial do contrato com a simples invocação do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

A decisão foi clara ao afirmar que a Administração “simplesmente descumpriu o pacto”, sem apresentar “tanto de justificativas quanto de qualquer comunicação ao contratado”, o que tornou o ato ilegal.

Esse julgado ilustra que o poder de alterar o contrato está vinculado à obrigação de justificar. A ausência de um motivo válido e contemporâneo ao ato foi o fator determinante para o reconhecimento da ilegalidade, aplicando-se a mesma lógica, por simetria, aos casos de acréscimos contratuais.

Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021) destaca que a motivação é condição indispensável para a validade do ato administrativo, constituindo verdadeira garantia contra o arbítrio.

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é ainda mais incisiva, dada a sua missão constitucional de zelar pelo erário (art. 71, CF/1988).

A Corte de Contas não apenas exige a motivação, como também adentra o mérito técnico da justificativa para aferir sua plausibilidade.

O Acórdão nº 2216/2015 – Plenário, referente a irregularidades em obras no Canal Adutor do Sertão Alagoano, é um precedente poderoso.

No referido caso, o TCU não só apontou irregularidades como “acréscimos e supressões em percentual superior ao legalmente permitido”, mas também rejeitou as justificativas dos gestores por considerá-las tecnicamente deficientes, culminando na aplicação de multa aos responsáveis.

A decisão deixa claro que a consequência de uma motivação falha vai além da nulidade do ato, alcançando a esfera da responsabilidade pessoal do administrador público.

Em linha semelhante, o Acórdão nº 775/2015 – Plenário reforçou a exigência de motivação concreta para alterações contratuais, tratando a ausência de fundamentação técnica como indício de gestão temerária.

Como observa Luciano Ferraz (2018), o controle exercido pelo TCU tem caráter jurídico, mas também técnico, incidindo sobre a razoabilidade e proporcionalidade da decisão administrativa.

Fica evidente, portanto, que para o TCU a prerrogativa de alterar o contrato é um poder-dever que carrega consigo o ônus argumentativo. A mera invocação da lei, desacompanhada de fundamentação robusta e defensável, é tratada como irregularidade grave, sujeitando o gestor a sanções administrativas e pessoais.

Em síntese, a jurisprudência nacional consolida o entendimento de que a prerrogativa de alteração contratual não pode ser exercida de forma automática ou arbitrária, impondo ao gestor o dever de motivar de maneira clara, técnica e verificável, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização pessoal.

6 A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO POR ADITIVOS IMOTIVADOS

A constatação de que um aditivo contratual imotivado é um ato nulo não encerra a questão. A prática de um ato administrativo em desconformidade com o ordenamento jurídico acarreta consequências que transcendem a invalidade do próprio ato, alcançando a esfera de responsabilidade pessoal do gestor que lhe deu causa.

A ausência de fundamentação, ao caracterizar o ato como arbitrário, sujeita o administrador a sanções nas esferas administrativa, civil e de improbidade.

No plano administrativo, a principal consequência se manifesta perante os Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao identificar aditivos contratuais sem a devida justificativa técnica e fática, pode aplicar multas ao gestor responsável e, em casos mais graves, julgar suas contas irregulares, o que acarreta a inelegibilidade do agente, nos termos da Lei Complementar nº 64/1990.

Na esfera civil, a responsabilidade do gestor decorre do dever de ressarcir o erário por eventuais prejuízos causados. Conforme o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a Administração tem o dever de buscar o ressarcimento junto ao agente causador do dano, em caso de dolo ou culpa.

Um aditivo que gera despesa pública sem uma contrapartida necessária ao interesse público configura um dano ao erário, abrindo caminho para uma ação de ressarcimento contra o administrador que o autorizou.

A sanção mais severa para o gestor que pratica atos sem a devida motivação encontra-se na Lei de Improbidade Administrativa.

Com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, a configuração do ato de improbidade passou a exigir a comprovação de dolo — isto é, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

Um aditivo contratual imotivado pode configurar ato de improbidade em duas hipóteses principais, quais sejam: Ato que causa prejuízo ao erário (art. 10, LIA): ao autorizar uma despesa desnecessária, o gestor, com dolo, causa uma lesão aos cofres públicos.

A ausência de qualquer estudo ou justificativa que embase o acréscimo pode ser um forte indício da intenção de praticar o ato lesivo e; Ato que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11, LIA): a prática de um ato visando a um fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto, é uma clara violação dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

A edição de um aditivo sem causa real, com o fim de, por exemplo, favorecer indevidamente a empresa contratada, enquadra-se perfeitamente nesta modalidade, desde que comprovado o dolo do agente.

As sanções por improbidade são gravíssimas e podem incluir a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa e a proibição de contratar com o Poder Público.

A responsabilização do gestor não é mera possibilidade teórica. Os tribunais superiores

e o TCU possuem um vasto repertório de decisões que punem administradores por atos praticados sem a devida fundamentação.

Tribunal de Contas da União (TCU): como no Acórdão nº 2216/2015 – Plenário, a Corte de Contas não hesita em aplicar multas a gestores por aditivos baseados em justificativas deficientes.

A jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que a motivação é um dever funcional, e sua ausência ou insuficiência caracteriza irregularidade grave.

Superior Tribunal de Justiça (STJ): o STJ, como guardião da legislação federal, reafirma em diversos julgados que a violação dolosa dos princípios administrativos, como a ausência de motivação para favorecer terceiros, configura ato de improbidade (REsp 1.966.179/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 2022).

Embora a nova lei exija uma análise mais rigorosa do dolo, a prática de um ato flagrantemente ilegal e sem justificativa plausível continua a ser um forte elemento para a caracterização da conduta ímproba.

Supremo Tribunal Federal (STF): o STF já se manifestou em diversas ocasiões sobre a importância da motivação para o controle dos atos administrativos.

No MS 24.631/DF, ao admitir a responsabilização de parecerista por erro grosseiro, o Supremo reforçou a tese de que os agentes públicos, em todos os níveis, respondem pelos fundamentos de suas decisões, abrindo caminho para a punição daqueles que agem de forma arbitrária e sem o devido respaldo técnico e jurídico.

Não se pode olvidar que, a responsabilização pessoal do gestor público que autoriza aditivos contratuais imotivados demonstra que a motivação não é um simples requisito formal, mas um verdadeiro pilar de validade do ato administrativo.

Sua ausência não apenas contamina o contrato de nulidade, mas também expõe o administrador às mais severas consequências jurídicas, confirmado que a discricionariedade só se mantém legítima quando exercida dentro dos limites da legalidade, da moralidade e do interesse público.

Diante desse panorama, resta evidente que a responsabilização do gestor público por aditivos imotivados cumpre uma função pedagógica e preventiva, na medida em que desencoraja práticas arbitrárias e reforça a cultura da motivação como requisito inafastável da boa administração.

Ao sujeitar o administrador às consequências administrativas, civis e de improbidade, o ordenamento jurídico reafirma que a prerrogativa de aditar contratos não é um privilégio, mas um poder-dever indissociável da legalidade e do interesse público.

Trata-se, portanto, de um mecanismo indispensável para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma responsável, transparente e em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso argumentativo deste artigo demonstrou que a prerrogativa da Administração Pública para alterar unilateralmente os contratos administrativos, embora seja uma ferramenta de gestão indispensável, não constitui um poder ilimitado.

A análise do art. 125 da Lei nº 14.133/2021, à luz dos princípios constitucionais e da melhor doutrina administrativista, revela que a sua aplicação está estritamente condicionada à existência de uma motivação concreta, idônea e explícita.

A distinção fundamental entre o exercício legítimo da discricionariedade e a prática da arbitrariedade reside precisamente na fundamentação do ato. Conforme se explorou, a Teoria dos Motivos Determinantes estabelece um vínculo jurídico inafastável entre a validade do ato e a veracidade dos motivos que o fundamentaram.

Ignorar essa premissa significa transformar o poder-dever do gestor em uma vontade pessoal e subjetiva, incompatível com os pilares do Estado de Direito.

A análise da jurisprudência corrobora de forma inequívoca esta tese. As decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e, com especial rigor, do Tribunal de Contas da União, evidenciam que a ausência de justificativas técnicas e fáticas para os aditivos contratuais não é tolerada. Os tribunais têm consistentemente considerado nulos os atos imotivados e, mais do que isso, têm avançado na responsabilização pessoal dos gestores que agem sem o devido respaldo, reforçando que a motivação é um dever, e não uma mera faculdade.

Responde-se, assim, ao problema de pesquisa que norteou este estudo: o acréscimo contratual de 25%, quando fundamentado apenas na genérica previsão legal, sem a demonstração de sua efetiva necessidade para o atendimento do interesse público, não é um ato discricionário válido.

Trata-se, na verdade, de um ato arbitrário, viciado em seu motivo e, portanto, nulo de pleno direito.

Em última análise, a exigência de motivação para os aditivos contratuais é mais do que um requisito de validade jurídica; é um pilar para a transparência, para o controle social e para a boa governança. Apenas com gestores públicos cientes de seu dever de fundamentar cada decisão será possível garantir que os recursos públicos sejam utilizados com a máxima

eficiência e em estrita conformidade com a finalidade para a qual foram destinados.

Trata-se de uma conclusão coerente com a metodologia bibliográfica e jurisprudencial adotada, e que abre espaço para novos estudos sobre os limites da discricionariedade administrativa no regime da Lei nº 14.133/2021.

8 REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BETTINI, Lúcia Helena Polleti. Princípio da Publicidade na Administração Pública: direito fundamental às informações públicas e a dignidade da pessoa humana. In: KIAN, Fátima Aparecida. **Covid 19 Aspectos Multidisciplinares – Direito**. São Paulo: Alexa Cultural, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Mandado de Segurança nº 24.631/DF. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 25 ago. 2004, DJ 18 fev. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário nº 424.716/SC. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 19 ago. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1.966.179/PR. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 27 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2216/2015 – Plenário. Processo nº 621620129. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09 set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 15. ed. Rio de

Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**.
18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.