



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER N° 630/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.049090/2024-33

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO - PROEX

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: TERMO ADITIVO. CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. FUNDAMENTO LEGAL. ARTIGOS 104, I E 124 DA LEI 14.133/2021. REORÇAMENTAÇÃO SEM IMPACTO FINANCEIRO. SEM ÓBICE JURÍDICO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES DESTE PARECER

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise do Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº. 1032/2024, celebrado entre a Universidade Federal do Espírito Santo e a Fundação Espírito Santense de Tecnologia – Fest, Processo nº. 23068.049090/2024-33 (Sequencial 199 - Lepisma).

2. Consta na *CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO* *O presente Termo Aditivo tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, SEM ALTERAR o valor a ser gerido pela fundação de apoio.*

3. Consta na *CLÁUSULA SEGUNDA – DA REORÇAMENTAÇÃO* *É vedada a realização pela CONTRATADA de gastos que estejam pendentes de definição ou que não possuam o devido detalhamento na planilha de receitas e despesas que expresse todos os custos, preços/valores unitários, quantitativos e metodologia de cálculo nos termos do Acórdão nº. 9604/2017- TCU.*

4. Consta na *CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO* *Ficam mantidas integralmente as demais cláusulas e condições estabelecidas no instrumento inicial, desde que não contrariem, implícita ou explicitamente, as previstas neste Termo Aditivo.*

5. Consta nos autos a instrução processual *checklist* (Sequencial 191- Lepisma).

6. O presente CONTRATO tem como objeto a regulamentação da atuação da fundação na prestação de apoio, planejamento e execução de ações que permitam a realização do projeto de Extensão denominado Passarinhando nas Escolas: Educação Ambiental e Científica, doravante denominado Projeto, no âmbito do “Termo de Convênio que celebram entre si o Município de Linhares, a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e a Fundação Espírito-Santense de Tecnologia (Fest), para Execução do Projeto “passarinhando nas Escolas: Educação Ambiental e Científica”, firmado, em modalidade contratual tripartite, entre a Universidade e o Município de Linhares , doravante denominado Município, com interveniência da Fundação de Apoio (Sequencial 83 - Lepisma).

7. O pedido de exame fundamenta-se no art. 53, caput e §4º da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: “(...) §4º. Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.”

8. Eis, em síntese, o Relatório.

II - DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

9. Destaca-se que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.

10. De igual feita, assevera-se que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07 (Manual 2014).

11. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade, o que, contudo, não é óbice para emissão de eventuais alertas, por essa Procuradoria, sobre tais aspectos, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

Da Alteração de Cláusula Contratual.

12. Conforme dispõe a cartilha da Controladoria Geral da União, no âmbito do Direito Administrativo, o princípio do *pacta sunt servanda* tem seus efeitos atenuados. Isso porque, para os contratos administrativos, há a permissão - conferida apenas à Administração - de alteração contratual unilateral.

13. Os artigos 104 e 124 da Lei nº 14.133/2021, tratam das possibilidades de alteração nos contratos administrativos, *in verbis*:

"Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

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

II - extinguí-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

a) risco à prestação de serviços essenciais;

b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§2º Na hipótese prevista no inciso I do caput deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual." (grifei)

"Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do princípio ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.**

§1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o resarcimento dos danos causados à Administração.

§2º Será aplicado o disposto na alínea “d” do inciso II do *caput* deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.”

(grifei)

14. Há previsão da possibilidade de alteração do contrato, desde que haja a devida justificativa na cláusula décima segunda (Sequencial 83 - Lepisma):

“CLÁUSULA NONA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

O contrato poderá ser alterado, com as devidas justificativas, nos casos previstos no art. 124 da Lei 14.133/2021.”

15. Verifica-se, portanto, ao Sequencial 176 - Lepisma, o documento que apresenta a justificativa à solicitação do Aditivo ao referido Contrato, conforme prevê o art. 124 da Lei nº 14.133/21, no seguinte sentido:

"Considerando que ao longo do projeto está previsto a elaboração de materiais didáticos que serão utilizados durante as atividades previstas na ação 4A do plano de trabalho; Considerando que houve a necessidade de adaptação dos materiais didáticos elaborados anteriormente no projeto após a formação realizada com os professores das séries iniciais do ensino Fundamental das escolas EMEF Jerônimo Monteiro e EMEF Roberto Moreira seguido de um planejamento coletivo;

Considerando, ainda, a quantidade de cartilhas a serem produzidas, totalizando o valor de R\$ 6.4543,60, solicitamos a mobilização entre as rubricas de “Produtos Têxteis”, “Bolsas de Extensão” e “Materiais de papelaria e impressões”, conforme descrito na tabela abaixo."

Da Planilha de Receitas e Despesas Reorçamentada.

16. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*checklist* Sequencial 191 - Lepisma) visando a conferência da instrução processual, de maneira a assegurar a presença de todos os documentos que necessariamente devem estar presentes nos autos administrativos que, afinal, culminem com a celebração do Segundo Termo Aditivo ao Contrato (Sequencial 83 - Lepisma).

17. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade da contratação, o que, contudo, não é óbice para emissão de eventuais alertas, por essa Procuradoria, sobre tais aspectos, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

18. Observa-se que a alteração proposta encontra amparo no art. 124 da Lei nº 14.133/2021 mencionado anteriormente, muito embora a peculiaridade do contrato em questão, por não se tratar de prestação de serviço, e possuir natureza *sui generis*, afaste a aplicação dos limites previstos no art. 124.

19. Quanto ao aspecto legal referente à inclusão de Planilha de Reorçamentação e Planilha de Despesas e Receitas Detalhadas, ressalta-se, mais uma vez, que o exame estritamente jurídico a cargo desta Procuradoria Federal se resume aos aspectos inerentes à legalidade (em sentido amplo) do termo aditivo, excluída análise técnica e contábil, principalmente, no que diz respeito ao acatamento da justificativa para a alteração efetuada.

20. Desta forma, tem-se que é possível a reorçamentação proposta, desde que o objeto permaneça inalterado, bem como a proposta de alteração venha acompanhada das devidas justificativas, cabendo à área técnica realizar essa averiguação.

21. Por oportuno, necessário apontar que, no tocante aos pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, bem como pagamento de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação pelas fundações de apoio deverá ser observado o prescrito nos art. 6º e 7º, do Decreto nº 7.423/2010.

22. A observância dos requisitos fixados pelos normativos legais, bem como das questões apontadas acima, dependem de aferição técnica e/ou administrativo-operacional, que escapa à competência desta Procuradoria, sendo de inteira responsabilidade da autoridade competente da Universidade, que deverá proceder às adequações, correções e/ou exclusões que porventura se fizerem necessárias.

23. Assim sendo, considerando que a responsabilidade pela veracidade e exatidão do teor da justificativa é da autoridade que a subscreve, bem como o fato de que a reorçamentação, no que tange aos seus elementos justificantes, envolve essencialmente aspectos técnico-operacionais que fogem à competência desta Procuradoria Federal, e considerando, também, a sua oportunidade e conveniência – mérito administrativo – que competem ao gestor sopesar, não vislumbramos, em princípio, óbice ao presente aditamento, observados, porém, os demais termos deste Parecer e legislação aplicável.

24. Nesse contexto, destaca-se que a FEST é uma instituição jurídica de Direito Privado, que goza de autonomia financeira, patrimonial e administrativa, de interesse público e coletivo, sem fins lucrativos, com atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa e transferência de conhecimento, ao desenvolvimento institucional, tecnológico e à proteção e preservação do meio ambiente.

25. A fundação em comento possui importante papel incentivador nas atividades educacionais da UFES, sendo eleita para gerir os Contratos cujo objeto primordial é a realização de Projetos de Extensão. Desta feita, prestação de apoio não se compara à prestação de serviço, pois não subsiste qualquer interesse econômico a ser suprido. Verdadeiramente, tem por escopo a melhor atuação dos entes públicos, empregando-se mais efetividade às atividades de cunho educativo e social, nos termos da Lei 8.958/1994 e do Decreto nº 5.205/2004.

26. Recomenda-se sejam observadas os comandos determinados no ACÓRDÃO Nº 9.604/2017 – TCU – 2ª Câmara do TCU de 07/11/2017, específico para a UFES, dentre os quais, sem prejuízo de outros constantes do referido julgado:

- a) consoante o art. 55, inciso IV, da Lei 8.666/93, o cronograma físico-financeiro da execução do serviço é peça obrigatória do contrato com as Fundações, a ser definido em cláusula específica; assim, caso não exista nestes autos, deve ser providenciado.
- b) a transferência de recursos à Fundação contratada deve observar a compatibilidade entre os serviços executados e o cronograma físico-financeiro acordado entre as partes, o qual deve ser juntado aos autos.
- c) é ilegal deixar de exigir a apresentação de prestações de contas parciais relativamente a contratos de gerenciamento de projetos que envolvam repasses durante a sua vigência de parcelas autônomas, independentes, entendidas como as repassadas para uma determinada fase, módulo ou período do curso (semestre, ano, etc.), tais como, por exemplo, os cursos de ensino a distância, por configurar transgressão ao art. 11, §1º, do Decreto 7.423/2010.

27. Recomenda-se, por fim, a necessidade da assinatura do presente termo aditivo durante a vigência do contrato, não podendo ser realizada fora do prazo.

IV- CONCLUSÃO.

28. Restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressalvando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, opina pela possibilidade da assinatura do Aditivo (Sequencial 199 - Lepisma) em exame, desde que atendidas às recomendação constantes neste parecer.

29. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, nada obstante seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

30. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 21 de outubro de 2025.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068049090202433 e da chave de acesso a35153b5



Documento assinado eletronicamente por OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2980645284 e chave de acesso a35153b5 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-10-2025 10:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.