



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

PARECER Nº 00541/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.039134/2024-17

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO DO CURSO DE LICENCIATURA EM PEDAGOGIA CCLP/CE UFES

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 52/2024 CELEBRADO ENTRE A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E A FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST. REORÇAMENTAÇÃO COM IMPACTO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. JUÍZO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECOMENDAÇÕES CONDICIONADAS PARA CELEBRAÇÃO DO ADITIVO.

Senhora Pró-Reitora de Administração,,

I - RELATÓRIO.

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise do **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 52/2024** celebrado entre a *UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES* e a *FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST*, que tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, aumentando o valor a ser gerido pela fundação de apoio (Sequencial 166 - Lepisma).
2. O contrato de origem com a fundação de apoio tem por escopo o apoio por parte da CONTRATADA ao projeto de EXTENSÃO denominado “*Ação Saberes Indígenas na Escola (ASIE)-2024*”, doravante denominado PROJETO, parte integrante deste contrato independentemente de sua descrição. SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: *Faz parte também deste CONTRATO, independentemente de sua transcrição, o projeto básico para contratação de apoio, por meio de fundação, ao PROJETO, que consta no processo acima mencionado na peça sequencial nº. 62.*” (Sequencial 64 - Lepisma)
3. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: “*O presente Termo Aditivo tem por objeto inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, AUMENTANDO o valor do contrato.*” (Sequencial 166 - Lepisma).
4. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DO VALOR DO TERMO ADITIVO: “*SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: O valor total deste instrumento, a ser acrescido ao valor do contrato é de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). SUBCLÁUSULA SEGUNDA: O valor global do contrato passa a ser R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). SUBCLÁUSULA TERCEIRA: O pagamento das importâncias relativas à execução dos serviços ocorrerá por conta da Nota de Empenho nº 2025NE000833, de 27/06/2025.*” (Sequencial 166 - Lepisma).
5. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA – 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*” (Sequencial 166 - Lepisma).
6. Nos autos consta Solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto (Sequencial 158 - Lepisma).
7. Verifica-se que houve a Aprovação pelo Conselho Departamental ou por Ad referendum (se aplicável), no Sequencial 149 - Lepisma.

8. Verifica-se que houve a Planilha da Despesa Operacional Administrativa atualizada, no Sequencial 160 - Lepisma.
9. A Planilha de reorçamentação, a Planilha de despesas e receitas detalhadas e o Cronograma físico financeiro encontram-se anexados aos Sequenciais 161, 163 e 142 - Lepisma, respectivamente.
10. A instrução processual *Checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 167 - Lepisma.
11. O pedido de exame fundamenta-se no art. 53, *caput* e § 4º da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: "Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) § 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."
12. É o relatório, em síntese. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

13. 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.
14. 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, qual seja:

BCP nº 07 (Manual 2014): "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

III - ANÁLISE JURÍDICA.

Da alteração de cláusula contratual.

15. 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.
16. 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 príncipe 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 ressarcimento 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)

17. Há previsão da possibilidade de alteração do contrato, desde que haja a devida justificativa na cláusula décima segunda (Sequencial 67 - Lepisma):

"CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS O contrato poderá ser alterado, com as devidas justificativas, nos casos previstos no art. 124 da Lei 14.133/2021."

18. Verifica-se, portanto, ao Sequencial 158 - 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:

"Assunto: solicitação para formalização de Termo Aditivo com Fundação de Apoio, objetivando a reorçamentação no âmbito do contrato nº 52/2024 - Projeto de Extensão: "Ação Saberes Indígenas na Escola (ASIE)-2024" Prezado Coordenador, Considerando a instrução processual Processo digital nº: 23068.039134/2024- 17, segue solicitação para formalização de Termo Aditivo com Fundação de Apoio, objetivando a reorçamentação no âmbito do contrato nº 52/2024 - Projeto de Extensão: "Ação Saberes Indígenas na Escola (ASIE)-2024" e justificativa: A Ação Saberes Indígenas na Escola está regulamentada pela PORTARIA MEC/SECADI Nº 37, DE 8 DE ABRIL DE 2025, que define as diretrizes complementares para a implementação da Ação Saberes Indígenas na Escola e institui a Rede de Colaboração da Ação Saberes Indígenas na Escola – ReCo-ASIE. A Ação Saberes Indígenas na Escola – Asie, de que trata a Portaria MEC nº 1.061, de 30 de outubro de 2013, integra a Política Nacional dos Territórios Etnoeducacionais para a formação continuada de professores indígenas com gestão e execução pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão, e pelo Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em parceria com as secretarias de educação dos Estados, Distrito Federal, e Municípios e Instituições de Educação Superior – IES que aderirem ao Programa. A Ufes aderiu ao Programa desde 2014 e, desde então, vem realizando atividades da formação continuada, como oficinas, pesquisa e elaboração de propostas e recursos pedagógicos, destinadas aos professores indígenas do município de Aracruz/ES. No Núcleo UFES, as oficinas e a produção de materiais didáticos e paradidáticos são desenvolvidas nos eixos do Programa ASIE: Letramento e Numeramento; Conhecimentos e Artes Verbais, proporcionando subsídios para elaboração dos currículos interculturais das escolas indígenas, como importante desafio da educação escolar indígena e de suas especificidades. Ainda, a produção de materiais pedagógicos conforme as situações socioculturais e linguísticas de cada povo envolvido, sendo os Tupinikim monolíngues em processo de revitalização linguística e os Guarani bilíngue; os processos interculturais de letramento, numeramento e artes verbais articulados com os conhecimentos como saberes territorializados, contribuindo para elaboração de projetos políticos de afirmação e fortalecimento étnico. A formação continuada de professores Tupinikim e Guarani envolve lideranças e coletivos das terras indígenas localizadas no litoral norte do município de abrangência de Aracruz – ES, atendendo estudantes, professores e orientadores de estudo Tupinikim e Guarani das 12 aldeias localizadas nas terras indígenas do litoral norte do município de Aracruz/ES, sendo: 6 Tupinikim (Pau Brasil, Irajá, Caieiras Velha, Areal, Córrego do Ouro, Comboios); 5 Guarani (Olho D'água, Três Palmeiras, Piraque-açu, Boa Esperança, Nova Esperança/Reserva); 1 Tupinikim e Guarani (Amarelos). As escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (5 Tupinikim e 1 Guarani) e uma escola de Ensino Médio que atendem os estudantes das 12 aldeias contam atualmente com 80 professores e 12 orientadores de estudo vinculados a ASIE. Os formadores (pesquisadores e orientadores de estudos) participaram da Ação, em comum acordo com a Secretaria de Educação (SEMED) - Aracruz (ES) que comporta um Setor de Educação Indígena e a Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo, por meio da Gerência de Educação Antirracista, Campo, Indígena e Quilombola (Geaciq). A ASIE se organizou ao longo de suas etapas anteriores, de maneira a criar um cenário articulado entre as escolas indígenas e as instituições parceiras, e de modo a dar sustentação à realização de um conjunto continuado e sistemático de experimentações e iniciativas que possam efetivamente conduzir a um avanço dos processos e dos produtos. Para essa nova etapa espera-se a produção de outros materiais pedagógicos em diferentes formatos e suportes, que pressupõem diferentes práticas de conhecimento e de produção da escrita e da leitura em diversos contextos e funções, nas escolas e nas comunidades, em língua indígena e em português segundo os desejos e projetos de cada povo indígena e de cada comunidade. No ano de 2024 recebemos o valor de R\$ 100.000,00 para uso nas ações do Programa e, em 2025, recebemos o valor de R\$ 200.000,00, o qual justifica nosso pedido de reorçamentação. Na certeza de sermos atendidos, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários. Atenciosamente, Professora Dra. Ozirlei Teresa Marcilino Coordenadora Institucional da Ação Saberes Indígenas na Escola" (grifei)

Da Planilha de Receitas E despesas Reorçamentada.

19. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (*checklist* Sequencial 167 - 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 **PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 52/2024** (Sequencial 166 - Lepisma).

20. 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.

21. 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 possui natureza *sui generis*, afaste a aplicação dos limites previstos no art. 124.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, opina pela possibilidade da assinatura do *PRIMEIRO TERMO ADITIVO ao CONTRATO Nº 52/2024* (Sequencial 166 - Lepisma) em exame, desde que atendidas às recomendações constantes neste parecer.

32. 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 obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

33. 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, 19 de setembro de 2025.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
CHEFE DA PF-UFES
OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068039134202417 e da chave de acesso 9133e899



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, 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 2936061890 e chave de acesso 9133e899 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-09-2025 18:54. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.