



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

PARECER n. 00254/2025/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.046523/2023-18

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE MORFOLOGIA - DM/CCS

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

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

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se da análise da minuta do **Terceiro Termo Aditivo** ao Contrato nº 1030/2024, a ser celebrado entre a **Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)** e a **Fundação Espírito-Santense de Tecnologia (FEST)**, com o objetivo de inserir planilha reorçamentada de receitas e despesas, sem alteração do valor a ser gerido pela fundação de apoio (Sequencial 295 – Lepisma).
2. Constam dos autos a **solicitação e justificativa assinadas pelo Coordenador do Projeto** (Sequencial 288 – Lepisma), bem como a **Planilha de Reorçamentação, a Planilha Detalhada de Receitas e Despesas e o Cronograma Físico-Financeiro**, juntados, respectivamente, aos Sequenciais 285, 286 e 287 – Lepisma.
3. Há também **checklist de instrução processual**, de responsabilidade do signatário, constante no Sequencial 206 – Lepisma.
4. O contrato original com a fundação de apoio tem por objeto a prestação de apoio, planejamento e execução de ações voltadas à realização do projeto de pesquisa denominado: “**Análise da qualidade de vida e de metodologias para redução de riscos cardiovasculares de agentes da segurança pública do Espírito Santo – MENS SANA IN CORPORE SANO**” (Sequencial 188 – Lepisma).
5. A análise jurídica solicitada encontra fundamento no **art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021**, conforme transcrição:

“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.”

6. É o relatório. Passa-se à análise.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica

7. Esta manifestação limita-se à apreciação **jurídico-normativa** da matéria e à **verificação da regularidade processual**, não abrangendo aspectos de natureza técnica, administrativa, econômica ou financeira, tampouco a conferência de cálculos, atividades estas de competência dos setores técnicos responsáveis da Administração.

8. A emissão deste parecer **não implica juízo de mérito administrativo**, conforme orientação da Consultoria-Geral da União nas Boas Práticas Consultivas (BPC nº 07), a qual estabelece que:

"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."

III - ANÁLISE JURÍDICA

Da alteração de cláusula contratual

9. Nos contratos administrativos, o princípio do *pacta sunt servanda* é mitigado, permitindo-se à Administração Pública a modificação unilateral do contrato, nos limites legais.

10. A esse respeito, destacam-se as previsões contidas nos artigos 104 e 124 da Lei nº 14.133/2021, que 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 - modifícá-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)

11. Ressalta-se, contudo, a natureza **sui generis** do contrato em análise – não se tratando de prestação de serviços convencionais –, o que afasta, **na forma excepcional**, a estrita aplicação dos limites do art. 124.

Da Reorçamentação Proposta

12. Consta dos autos checklist de verificação da instrução processual (Sequencial 296 – Lepisma), assegurando o atendimento dos requisitos formais necessários à celebração do termo aditivo, cujo objeto se restringe à **inclusão da planilha reorçamentada, sem alteração do valor global a ser gerido**.

13. A justificativa apresentada pela coordenadora do projeto (Sequencial 288 – Lepisma) destaca a necessidade de adaptação do orçamento em virtude do acréscimo de bolsista e do aumento de despesas com diárias, devido ao deslocamento de equipes para o interior do Estado, na execução da Fase 2 do projeto (sequencial 288 - Lepisma):

"Ao DPI Prezados, justifico a necessidade de reorçamentação para que sejam feitas adequações no projeto como um processo dinâmico, sendo assim, foram realizadas alterações na planilha orçamentária referentes a: 1 – Adição de novo bolsista. 3 – Aumento das diárias, pois estamos deslocando equipes para o interior do Estado para várias cidades para o cumprimento da fase 2 do projeto."

Atenciosamente

Professora Adriana Madeira Álvares da Silva

14. A motivação, embora concisa, atende aos requisitos do **caput do art. 124 da Lei nº 14.133/2021**. Contudo, recomenda-se que justificativas de reorçamentação sejam sempre **o mais completas possível**, visando resguardar a autoridade responsável contra eventuais questionamentos futuros por órgãos de controle.

15. **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 a averiguação.**

16. Por fim, recomendo 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.

IV- CONCLUSÃO

17. Pelo exposto, nos limites da análise jurídico-legal e ressalvados os aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, **opina-se pela viabilidade jurídica da assinatura do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 1030/2024 (seq. 295- lepisma)** desde que **observadas as recomendações contidas neste parecer (itens 14 a 16)**.

18. Destaca-se que, **adotadas ou não as providências sugeridas, não caberá a esta Procuradoria manifestação posterior quanto ao cumprimento das recomendações**, nos termos do Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, sem prejuízo de nova consulta com dúvida jurídica específica.

19. Por fim, ressalta-se que este parecer não supre a necessidade de manifestação expressa da autoridade administrativa competente, conforme prevê o **art. 48 da Lei nº 9.784/1999**, limitando-se ao exame da regularidade jurídico-formal do processo.

À consideração superior.

Vitória, 20 de maio de 2025.

**HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068046523202318 e da chave de acesso 394e7b75



Documento assinado eletronicamente por HELEN FREITAS DE SOUZA, 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 2288677950 e chave de acesso 394e7b75 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELEN FREITAS DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-05-2025 19:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 20/05/2025 às 19:22

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1133316?tipoArquivo=O>