



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

PARECER Nº 00511/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.049526/2024-94

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CLÍNICA ODONTOLÓGICA - DCO/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.

Senhora Pró-Reitora de Administração,

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise da minuta do *Primeiro Termo Aditivo ao Contrato N° 1002/2025* entre a *UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)* e a *FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA – FEST* que objetiva inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, sem alterar o valor do contrato (Sequencial 131 - Lepisma).

2. O contrato de origem com a fundação de apoio tem por escopo a prestação de apoio por parte da CONTRATADA ao Projeto de Extensão denominado “Curso de Atualização em Endodontia”, 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. 54.” (Sequencial 61 - Lepisma).

3. 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.*” (Sequencial 131 - Lepisma).

4. 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.*” (Sequencial 131 - Lepisma).

5. Nos autos consta solicitação e justificativa assinada pelo Coordenador do Projeto (Sequencial 124 - Lepisma).

6. A Planilha de reorçamentação, a Planilha de despesas e receitas detalhadas e o Cronograma físico financeiro encontram-se anexados, respectivamente, aos Sequenciais 125, 126 e 123 - Lepisma.

7. A instrução processual *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante, consta no Sequencial 132 - Lepisma.

8. O pedido de exame fundamenta-se no art. 53, *caput* e §4º da Lei 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."

9. É a síntese do necessário. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica

10. 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.

11. 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

12. Conforme dispõe a cartilha da Controladoria Geral da União, no âmbito do Direito Administrativo, o princípio *de 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.

14. *§ 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)

Da Planilha de Receitas e Despesas Reorçamentada

15. A par da minuta do instrumento sustentado por esta manifestação, restou elaborada uma lista de checagem (checklist Sequencial 132 - 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 26/2024, objetivando "inserir planilha de receitas e despesas reorçamentada, SEM ALTERAR o valor do contrato"** (Sequencial 131 - Lepisma).

16. 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.

17. Observa-se que a alteração proposta encontra amparo no art. 124 da Lei nº 14.133/2021 mencionado anteriormente, conforme previsto na cláusula contratual "**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA- DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS**" (Sequencial 61 - Lepisma), 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.

18. Conforme exigência do *caput* do artigo 124 da Lei nº 14.133/2021 é necessário que seja anexada justificativa à solicitação de aditivo ao referido Contrato.

19. Consta nos autos a solicitação e justificativa pela reorçamentação ao Sequencial 124 - Lepisma, no seguinte sentido:

"Venho, por meio deste documento, solicitar a reorçamentação do projeto intitulado “Atualização em Endodontia”. A receita principal do projeto não foi alterada, permanecendo o valor de R\$ 532.162,92. Os

motivos pelos quais houve alteração da receita estão descritas a seguir: - Diminuição do valor das bolsas. Inicialmente, o valor total de bolsas era de R\$ 218.000,00. Na atual planilha, consta R\$ 89.600,00 - Aumento na compra de materiais de consumo e permanente. O valor inicial total era de R\$ 214.652,78 . Na planilha atual, consta R\$ 268.002,07 - Inclusão de gastos com outros serviços de terceiros (Despesas Bancárias) no valor de R\$ 51.202,78 e pagamento de pessoa física sem vínculo com a UFES, no valor de R\$ 960,00."

20. Vale dizer que, recomenda-se que a justificativa seja o mais completa possível, orientando ao órgão assessorado, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem a futuros questionamentos pelos órgãos de controle.

21. 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.

22. 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.

23. 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

24. 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 termo aditivo em exame (Sequencial 131 - Lepisma), desde que atendidas as recomendações constantes neste parecer (**itens 20 e 23**).

25. 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.

26. 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, 11 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) 23068049526202494 e da chave de acesso 1ba6a4a9



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 2919295933 e chave de acesso 1ba6a4a9 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: 11-09-2025 19:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.