



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA
CÂMARA PERMANENTE DE EDUCAÇÃO

PARECER Nº 00005/2026/CPE/SUBCONSU/PGF/AGU

NUP: 23106.132538/2021-32

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB

ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA: CONTRATO COM FUNDAÇÃO DE APOIO. TERMO ADITIVO DE ACRÉSCIMO DE VALOR. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE 25% (ART. 125 DA LEI Nº 14.133/2021). POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA CELERIDADE. REGIME JURÍDICO PRÓPRIO.

1. Nos contratos típicos celebrados com base na Lei nº 8.958/1994, o objeto restringe-se aos serviços de gestão administrativa e financeira necessários à execução de projetos institucionais, cuja titularidade e responsabilidade finalística permanecem com a instituição apoiada.
2. A restrição legal de 25% prevista nos artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021 destina-se prioritariamente a resguardar a isonomia e a competitividade de contratos licitados, não se aplicando de forma irrestrita às parcerias com fundações de apoio previamente credenciadas, diante da manifesta inviabilidade de competição no mercado.
3. É juridicamente viável a formalização de novos aportes ao projeto por meio de termo aditivo em patamar superior ao limite de 25%, desde que haja motivação clara, demonstração de vantajosidade, estrita aderência ao plano de trabalho e, fundamentalmente, a preservação da identidade do objeto original, evitando-se a rescisão contratual artificial e o consequente retrabalho burocrático de uma nova contratação direta por dispensa.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada a esta Câmara Permanente de Educação, a partir de provocação formulada pela Procuradoria Federal junto à Fundação Universidade de Brasília – FUB, com o propósito de examinar a viabilidade de uniformização, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, do entendimento segundo o qual não se aplicariam os limites legais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 125 da Lei nº 14.133/2021 aos acréscimos quantitativos promovidos em contratos celebrados com fundação de apoio, por dispensa de licitação, no contexto de projetos abrangidos pela Lei nº 8.958/1994 (seq. 11).

2. Em formulação mais precisa, a controvérsia consiste em definir se os contratos típicos celebrados entre IFES ou ICTs e fundações de apoio, quando destinados à prestação de serviços de gestão administrativa, financeira e logística de projeto específico executado pela própria instituição apoiada, submetem-se, ou não, aos limites percentuais previstos no regime geral das alterações contratuais.

3. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Admissibilidade da consulta

4. Antes do exame do mérito, cumpre ponderar que a matéria sob consulta ostenta aspectos de transversalidade e relevância aptos a atrair a competência desta Câmara Permanente de Educação - CPE, de maneira que se mostra adequada a apreciação da controvérsia por este colegiado, nos termos da Portaria Normativa PGF/AGU nº 90, de 11 de fevereiro de 2026.

2.2 Natureza jurídica dos contratos de apoio

5. Nos contratos típicos com fundações de apoio, o objeto não é a execução finalística do projeto de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Essa dimensão acadêmica e científica permanece sob responsabilidade exclusiva da IFES ou ICT.
6. O que se contrata é a prestação de serviços de gestão administrativa e financeira necessários à viabilização do projeto. A fundação fornece a infraestrutura gerencial para que o empreendimento ocorra com eficiência.
7. Fica a cargo da fundação realizar contratos, pagamentos, recebimentos e a movimentação dos recursos vinculados, conforme o plano de trabalho. O contrato de apoio é uma atividade-meio instrumental que não substitui a instituição apoiada.

2.3 Estrutura e distinção dos fluxos financeiros

8. Há duas categorias distintas de recursos nesses ajustes: os valores destinados à execução do projeto e os valores devidos à fundação como remuneração pelos serviços prestados. Essa natureza contraprestacional é balizada pelo PARECER nº 00040/2025/CONUNI/CGU/AGU.
9. Os recursos do projeto, mesmo movimentados pela fundação, não constituem pagamento a ela nem traduzem remuneração. São meios materiais e insumos financeiros do projeto, não se confundindo com proveito econômico próprio da entidade.
10. A remuneração da fundação corresponde estritamente à contrapartida pelos serviços gerenciais prestados, nos limites regulamentares (art. 74 do Decreto nº 9.283/2018).

2.4 Inaplicabilidade automática dos limites percentuais gerais

11. O limite de 25% previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 125) visa a impedir a desfiguração do objeto. Nas contratações diretas, barram aditivos que subvertam as premissas da dispensa.
12. A matéria não comporta tratamento meramente aritmético no âmbito das fundações de apoio. A Lei nº 8.958/1994 instituiu um microsistema jurídico próprio, que exige flexibilidade administrativa e capacidade de adaptação.
13. Deve-se distinguir os contratos comuns, sujeitos ao regime geral, daqueles típicos de apoio. Os típicos vinculam-se a projeto certo, com plano de trabalho, metas e prévio credenciamento da fundação junto aos Ministérios competentes.
14. A pergunta correta não é se o acréscimo superou 25%, mas se o aditivo preserva a identidade do objeto e a aderência ao projeto original. Uma leitura mecanicista dos percentuais gerais esvaziaria a especialidade do microsistema.

2.5 Requisitos para a validade do aditamento

15. O aditivo é legítimo se o núcleo mantiver a gestão do mesmo projeto, com a mesma executora e com a fundação no papel original. A alteração deve decorrer da atualização do plano de trabalho ou da expansão de metas do empreendimento.
16. Essa compreensão harmoniza-se com os princípios da eficiência e da economicidade. Não é razoável impor a ruptura artificial de um ajuste viável para reproduzir solução idêntica por meio de uma nova e custosa contratação direta.
17. A especialidade do regime não elimina o controle, mas desloca o seu eixo. O foco deixa de repousar no percentual do acréscimo e passa a incidir sobre a integridade do objeto e a manutenção das bases da contratação direta.
18. Assim, embora a alteração ultrapasse os 25% do art. 125 da Lei nº 14.133/2021, as peculiaridades da parceria evitam qualquer ilegalidade prática^[1]. A instituição repassa verbas para a fundação credenciada gerir em prol do projeto.

19. A trava de 25% direciona-se a contratos licitados, para proteger a isonomia e a competitividade. Como as fundações de apoio atuam sob credenciamento prévio do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), não há disputa de mercado ou concorrência a preservar.

20. Se o aditivo fosse rejeitado, restaria à Administração assinar um novo contrato com a mesma fundação, por dispensa de licitação e com termos idênticos. Manter a avença por termo aditivo prestigia a celeridade e a eficiência.

3. CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, esta Câmara Permanente de Educação conclui pela viabilidade jurídica da formalização de novos aportes ao projeto de apoio por meio de termo aditivo, ainda que o montante do acréscimo supere o patamar de 25% previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/2021.

22. A restrição legal da lei geral de licitações não se aplica de forma irrestrita aos contratos típicos da Lei nº 8.958/1994, uma vez que a parceria ocorre com fundação previamente credenciada e em cenário de manifesta inviabilidade de competição.

23. Para a regularidade do aditamento, a IFES deve demonstrar formalmente a estrita aderência dos recursos ao plano de trabalho original e garantir que a modificação não desfigure ou mude o objeto inicialmente contratado.

24. A manutenção do contrato, mediante celebração de termo aditivo, atende com vantagem ao interesse público, pois afasta o retrabalho burocrático de uma nova contratação direta por dispensa, prestigiando os princípios constitucionais da celeridade, eficiência e economicidade.

À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

ROBERTO VILAS-BOAS MONTE

Procurador Federal
Relator

PAULO ANTONIO DE MENEZES ALBUQUERQUE

Procurador Federal
Revisor

CARLOS HENRIQUE B. NITÃO LOUREIRO

Procurador Federal

DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA

Procuradora Federal

JULIANA GOMES C. DE MATOS BRAZ

Procuradora Federal

JULIANO SCHERNER ROSSI

Procurador Federal

KARINE MARTINS DE IZQUIERDO VILLOTA

Procuradora Federal

LECTÍCIA M. CABRAL DE ALCÂNTARA

Procuradora Federal

NÁDIA GOMES SARMENTO
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) 23106132538202132 e da chave de acesso a5b7e5e4

Notas:

1. Nesse sentido, o item 5.2. do Modelo do Contrato entre ICT e fundação de apoio – Lei nº 8.958/1994, art. 1º, Última atualização: 13 de julho de 2026, do Núcleo Especializado em Matéria de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (Núcleo Especializado PD&I), da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União:

“5.2. Alteração dos valores. Os recursos destinados ao projeto poderão ser modificados mediante termo aditivo, por acordo entre as partes, não incidindo os arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133, de 2021. A alteração dos valores implicará revisão do plano de trabalho.”

Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/cti/modelos-e-listas-de-verificacao-1>>