



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
GERÊNCIA TÉCNICA - (GAB)

PARECER Nº 00003/2026/GERTEC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23493.002486/2025-88

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ - IFCE
ASSUNTOS: ORIENTAÇÃO DA GERENCIA TÉCNICA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO DA UASG
ENTRE ÓRGÃOS DA MESMA AUTARQUIA. NATUREZA DO ATO. INSTRUMENTO FORMAL.
APOSTILAMENTO.

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO DA UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS (UASG) ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DA MESMA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBJETIVA. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DA SUBSTÂNCIA DO AJUSTE. REGISTRO POR APOSTILA. ART. 136, III, DA LEI 14.133/2021, EM INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA E ANALÓGICA. PARECER 00067/2021/DECOR/CGU/AGU. ORIENTAÇÃO AOS PARECERISTAS DA ELIC.

1. RELATÓRIO

1. O feito chega à Gerência Técnica em razão de divergência consultiva apurada em processos oriundos da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), acerca do instrumento formal adequado para registrar a alteração da UASG responsável pela gestão de contratos administrativos firmados pela autarquia, quando a substituição ocorre entre órgãos integrantes de sua própria estrutura.

2. Nos presentes autos, o Parecer 00485/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU analisou a transferência, da Reitoria do IFCE ao Campus Umirim, da gestão do Contrato 07/2026, celebrado para cobertura securitária da frota do referido Campus. Na fundamentação, o parecerista afastou, fundamentadamente, as qualificações jurídicas de sub-rogação (Código Civil, arts. 346 e seguintes) e de cessão de posição contratual, reconhecendo, nos itens 17 e 18, que o caso configura "alteração do órgão integrante da estrutura" do IFCE, sem "impacto concreto sobre a relação contratual ou sobre os direitos da contratada". Apesar desse enquadramento, recomendou a formalização por termo aditivo, com suporte no art. 104, I, da Lei 14.133/2021, e condicionou a regularidade à juntada de declaração de disponibilidade orçamentária do Campus Umirim e de documentos de regularidade fiscal, trabalhista e de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN).

3. Em Despacho de Aprovação 00044/2026/GAB/PFIFCEARÁ/PGF/AGU, o Procurador-Chefe da PF/IFCE deixou de aprovar as conclusões do Parecer 00485/2026 e adotou, em substituição, a orientação firmada no Parecer 00317/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU (NUP 23824.001872/2025-63), encaminhando cópia do despacho à Coordenação da Equipe para ciência e uniformização.

4. Em hipótese análoga, o Parecer 00317/2026 concluiu que a alteração de UASG dentro da mesma autarquia não configura alteração subjetiva, pela ausência de terceira pessoa jurídica, e não caracteriza alteração contratual substancial, cabendo seu registro por simples apostila, com fundamento no art. 136, III, da Lei 14.133/2021, em interpretação analógica, e no Parecer 00067/2021/DECOR/CGU/AGU^[1].

5. Pelo Despacho 00016/2026/COORD/ELIC/PGF/AGU, a Coordenação da Equipe tomou ciência da divergência e encaminhou o feito a esta Gerência Técnica, para conhecimento e para os fins de orientação dos pareceristas quanto ao entendimento a ser adotado em hipóteses semelhantes. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Delimitação e natureza do pronunciamento

6. O presente parecer tem natureza orientativa. Destina-se a firmar, para uso interno da Equipe de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal (ELIC/PGF), o entendimento a ser observado pelos pareceristas em hipóteses futuras de alteração da UASG responsável pela gestão de contrato administrativo firmado por autarquia federal, quando a substituição se der entre órgãos da própria autarquia. Ampara-se nos objetivos de uniformidade e padronização da atividade consultiva, consagrados no art. 1º, I e II, e no art. 3º, II, da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73, de 2025.

7. A controvérsia concreta é de reduzido espectro. Os dois pareceres em confronto convergem sobre a premissa fática: a substituição ocorre entre órgãos da mesma pessoa jurídica contratante. Divergem apenas quanto ao instrumento formal de registro, recomendando o Parecer 00485/2026 o termo aditivo e o Parecer 00317/2026 a apostila.

2.2 Convergência essencial: inexistência de alteração subjetiva e de alteração substancial

8. Reitoria e Campi do IFCE são órgãos da mesma autarquia federal, desprovidos de personalidade jurídica própria, conforme o art. 1º, §2º, I, da Lei 9.784/1999:

Art. 1º [...]

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I, órgão, a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

9. A UASG é unidade administrativa de gestão orçamentária e operacional, vinculada a órgão integrante da estrutura da autarquia. Sua substituição, quando contida no âmbito da mesma pessoa jurídica contratante, não atinge qualquer elemento subjetivo do ajuste, porque credor e devedor permanecem os mesmos. Tampouco alcança os elementos objetivos do contrato: o objeto, o prazo, o preço, as garantias, as obrigações acessórias e as cláusulas de execução preservam-se íntegros.

10. Essa premissa é acolhida pelos dois pareceres em confronto. O Parecer 00485/2026, nos itens 17 e 18, reconhece que o IFCE permanece contratante, afasta a qualificação de cessão por impossibilidade lógica (ausência de terceira pessoa jurídica) e conclui tratar-se de "adequação ou alteração de simples especificação formal, sem impacto concreto sobre a relação contratual ou sobre os direitos da contratada". O Parecer 00317/2026, nos itens 13 e 14, firma entendimento idêntico, destacando que a alteração se dá apenas entre UASGs da mesma autarquia.

2.3 Inadequação do termo aditivo

11. O art. 104, I, da Lei 14.133/2021, invocado pelo Parecer 00485/2026, disciplina a prerrogativa da Administração de modificar o contrato, não o instrumento formal da modificação:

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;

12. A norma fixa o poder de modificar, não a forma pela qual a modificação se documenta. A disciplina do instrumento formal encontra-se nos arts. 124 e seguintes, que regem as alterações contratuais de substância, e no art. 136, que rege os registros não caracterizadores de alteração contratual. A eleição do instrumento há de guardar correspondência com a natureza do fato jurídico a ser registrado.

13. O termo aditivo é instrumento bilateral de alteração contratual. Pressupõe anuência da contratada, redefinição de cláusulas, instrução processual compatível com o objeto da alteração pretendida e análise jurídica prévia da minuta pela consultoria, nos termos do art. 53, §1º, e do art. 91, §1º, da Lei 14.133/2021, e da Portaria Normativa PGF/AGU nº 73, de 2025. Sua utilização em hipóteses que dispensam a anuência da contratada, porque não tocam a substância do ajuste, é antieconômica e desnatura o instrumento.

14. Ora, afirmada a natureza meramente formal da alteração e reconhecida a ausência de impacto sobre os direitos da contratada, a exigência de termo aditivo deixa de encontrar suporte sistemático. A recomendação acessória de juntada de documentos de regularidade fiscal, trabalhista e do CADIN da contratada, de igual modo revelam-se, a nosso visto, desnecessárias: essas exigências são condições inerentes à celebração de aditivos (art. 91, §4º, e art. 161 da Lei 14.133/2021), justamente porque o aditivo modifica o conteúdo do ajuste. Afastada a modificação substantiva, afastam-se também as condições vinculadas ao instrumento impróprio.

2.4 Adequação do apostilamento: art. 136, III, da Lei 14.133/2021, e Parecer 00067/2021/DECOR/CGU/AGU

15. O art. 136 da Lei 14.133/2021 disciplina os registros que não caracterizam alteração do contrato, permitindo o uso da apostila:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, **como nas seguintes situações:**

- I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;
- II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;
- III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;
- IV - empenho de dotações orçamentárias.

16. A redação do caput é aberta e indicativamente exemplificativa, como se extrai da expressão "como nas seguintes situações". O critério de cabimento da apostila é funcional: o registro há de versar fato que não caracterize alteração contratual. As hipóteses enumeradas são espécies do gênero, e não rol taxativo.

17. A alteração de UASG em contrato administrativo firmado por autarquia, quando contida no âmbito da mesma pessoa jurídica, subsume-se ao gênero. Não atinge a identidade das partes, não altera a substância do ajuste e registra apenas a reorganização interna da estrutura administrativa do contratante. Pela mesma natureza jurídica, admite interpretação analógica à hipótese do inciso III, que autoriza o apostilamento para alterações na denominação social do contratado. Se a identidade formal do polo contratado comporta registro por apostila, por maior razão a identidade administrativa interna do polo contratante, que sequer toca a pessoa jurídica, admite o mesmo instrumento.

18. O Parecer 00067/2021/DECOR/CGU/AGU consolidou esse entendimento em caráter uniformizador, sob ambos os regimes normativos, em conclusão que se transcreve:

28. Ante o exposto, conclui-se que:

- a) As alterações de unidade gestora decorrentes de alterações normativas podem ser registradas por simples apostila, uma vez que, normativamente, não configura alteração contratual do ente contratante, interpretação que se extrai da teleologia do art. 65, § 8º, da Lei 8.666/93, combinada com a do art. 136, III, da Lei nº 14.133/21.
- b) Conforme o art. 1º, § 2, I, da Lei nº 9.784/99, entende-se que a unidade gestora integra a estrutura do ente contratante, sendo despcienda a formalização de termo aditivo para adequá-la a novos contextos normativos.

19. A orientação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU/AGU) é replicável, pela identidade de razões, às alterações de UASG decorrentes de reorganizações administrativas internas da própria autarquia, ainda que não derivadas de alteração normativa externa. O fundamento permanece o mesmo: ausência de alteração contratual substancial, integração da unidade gestora à estrutura do ente contratante e desnecessidade de termo aditivo.

2.5 Consequências operacionais para a atuação consultiva da ELIC

20. Firmado o entendimento, extraem-se duas consequências para a atuação consultiva da Equipe.

21. **A primeira consequência é procedimental.** Não cabe análise jurídica prévia, pela ELIC, de minuta de termo aditivo cujo objeto exclusivo seja a alteração de UASG no âmbito da mesma autarquia. Recebida consulta nesses termos, o parecerista deverá concluir pela impropriedade do instrumento e orientar o ente assessorado quanto ao procedimento correto, abstendo-se de aprovar, ainda que com ressalvas, minuta que descaracterize a natureza do ato.

22. **A segunda consequência é instrumental.** A apostila é ato unilateral da Administração, dispensa anuência da contratada e dispensa análise jurídica prévia, bem como a instrução documental equivalente à exigida para aditivos. Sua formalização fica sob responsabilidade do gestor contratual e do setor administrativo competente, nos termos das orientações consolidadas pelo Portal de Compras. A ELIC não se pronunciará ordinariamente sobre a juridicidade dessas apostilas, ressalvada a possibilidade de consulta em hipóteses de dúvida fundada sobre a própria qualificação jurídica do ato.

3. CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, e para fins de orientação uniforme aos pareceristas da ELIC, registra-se o seguinte entendimento: a alteração da Unidade de Administração de Serviços Gerais responsável pela gestão de contrato administrativo firmado por autarquia federal, quando a substituição se dá entre órgãos integrantes da mesma pessoa jurídica contratante, não configura alteração subjetiva do ajuste nem alteração contratual em sentido substancial, devendo ser formalizada por simples apostila, com fundamento no art. 136, III, da Lei 14.133/2021, em interpretação teleológica e analógica, e em conformidade com o Parecer 00067/2021/DECOR/CGU/AGU. Em consequência, descabe análise jurídica prévia, pela ELIC, de minutas de termo aditivo que tenham por objeto exclusivo a referida alteração.

24. Recomenda-se: (i) a divulgação do presente parecer aos membros da ELIC; e (ii) o encaminhamento de cópia à Procuradoria Federal junto ao IFCE, para ciência.

25. Ao Apoio, para ciência aos membros da ELIC, à PF/IFCE, e arquivamento, após as providências.

É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens) e assinado digitalmente.

À consideração superior.

Salvador, 22 de abril de 2026.

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL

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) 23493002486202588 e da chave de acesso 54cb9c49

Notas:

1. Parecer 00067/2021/DECOR/CGU/AGU, Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos do Consultor-Geral da União, Advocacia-Geral da União, NUP 60215.010728/2021-99.



Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, 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 3182556915 e chave de acesso 54cb9c49 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 22-04-2026 15:08. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.