



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer nº 378-P/2025

SOLICITANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL - PMC

ASSUNTO: ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DE CONTRATO E MINUTA DO 5º TERMO ADITIVO DE CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA EM FORMATO DE LICENÇA DE USO EXCLUSIVO PARA CONSULTAS EM ADMINISTRAÇÃO DE RECEITAS PMC, DESTINADO A ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL/PA.

CONTRATO Nº 043/2022

INEXIGIBILIDADE Nº 004/2022

À Secretária de Suprimentos e Licitações,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo acima identificado que encaminha, para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, acerca da possibilidade de prorrogação de contrato que tem como objeto CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA EM FORMATO DE LICENÇA DE USO EXCLUSIVO PARA CONSULTAS EM ADMINISTRAÇÃO DE RECEITAS PMC, DESTINADO A ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL/PA.

A empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS enviou manifestação informando a proximidade do termino do contrato e solicitando reajuste de valores com base no IPCA. Por meio do **ofício nº 376/2025** a Secretária Municipal de Finanças solicitou a prorrogação do referido contrato.

A justificativa apresentada para a prorrogação está prevista ofício nº 376/2025 - SEFIN.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Os autos do processo se encontram regularmente formalizados e instruídos com a seguinte documentação:

- a) Manifestando da empresa sobre a prorrogação solicitando reajuste pelo IPCA;
- b) ofício nº 676/2025 - SEFIN;
- c) Solicitação de dotação orçamentária e Despacho informando a dotação orçamentária na seguinte classificação:

Exercício Financeiro: 2025

03.03 Secretaria Municipal de Finanças

Classificação econômica: 04.123.0055.2.013 – Gestão da Secretaria Municipal de Finanças

Elemento despesa 3.3.90.40.00 – Serv. Tecnologia Informação/Comunicação - PJ

Subelemento de despesa: 3.3.90.40.11 – Locação de Softwares

Fonte de Recursos 15000000 – Recursos não vinculados a impostos.

- d) Autorização para o 5º termo aditivo assinado pelo prefeito;
- e) Cópia do contrato originário e termos aditivos em anexo;
- f) Certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa;
- g) Minuta de Termo Aditivo (fl. 16 a 17).

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico. Ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Feitas as considerações iniciais, passemos à análise acerca da possibilidade legal de prorrogação contratual e análise de minuta de termo aditivo (5º termo).

1. SERVIÇOS CONTÍNUOS. ESSENCIALIDADE. HABITUALIDADE. NECESSIDADE EM PRORROGAR. JUSTIFICAÇÃO DA CONTINUIDADE DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

O conceito do que é ou não serviço contínuo para a Administração Pública é subjetivo, a Lei de Licitações não apresenta um conceito específico para a expressão mencionada.

Serviços contínuos são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

São caracterizados como contínuo, pois, requerem a demonstração de sua essencialidade e habitualidade para o contratante.

A essencialidade atrela-se à necessidade de existência e manutenção do contrato, pelo fato de eventual paralisação da atividade contratada implicar em prejuízo ao exercício das atividades da Administração contratante.

Já a habitualidade é configurada pela necessidade de a atividade ser prestada mediante contratação de terceiros de modo permanente.

Sendo assim, Administração Pública identificando a necessidade administrativa poderá prorrogar o contrato originário anteriormente celebrado.

Insta mencionar que consta nos autos a **justificativa e a necessidade de prorrogação do contrato, conforme o Ofício nº 376/2025 – SEFIN.**

Feitas as devidas considerações passemos a análise da possibilidade legal de prorrogação do contrato **nº 043/2022**, por meio do 5º Termo Aditivo.

2. PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO DE SERVIÇO CONTINUADO.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

MANIFESTAÇÃO DA EMPRESA SOBRE O INTERESSE NA PRORROGAÇÃO

Preludialmente, consta nos autos o interesse da empresa **GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS** em prorrogar os contratos: **nº 043/2022**.

Prorrogação do Contrato é o fato que permite a continuidade do que foi pactuado além do prazo estabelecido, e por esse motivo pressupõe a permanência do mesmo objeto contratado inicialmente.

No caso em análise estamos diante da previsão por meio de cláusula contratual de possibilidade de prorrogação do contrato até o limite de sessenta meses. Conforme preceitua o artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93.

O contrato **nº 043/2022** prevê na cláusula IV, a possibilidade de prorrogação.

O Direito Administrativo é um ramo particularmente repleto de princípios, pois a proteção dos interesses da coletividade deve estar sempre norteando as atitudes da administração, em geral, e do administrador, em particular.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 prevê o princípio da vinculação ao edital que constitui a “lei interna da licitação” e por isso, vincula aos seus termos tanto a Administração como os particulares.

Para Maria Silvia Zanella Di Pietro:

“...trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento”.

É no dizer de Hely Lopes Meirelles:

“princípio básico de toda licitação”.

E continua o ilustre Professor:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado”. (Hely Lopes, 1997, p. 249)

E ainda, a lei de licitações no artigo 40, parágrafo 2º preceitua que:

Art. 40, § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

IV - As especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

Assim, em observância ao Princípio Administrativo da Vinculação ao edital no que tange aos atos administrativos e a estipulação em cláusula contratual, os contratos nº **043/2022** pode ser prorrogado, na forma do art. 57, II da lei de licitações.

Insta mencionar que o presente contrato se encontra vigente e as prorrogações efetuadas no contrato ainda não atingiram o limite de 60 meses. Deste modo, a prorrogação em análise atende ao limite temporal previsto no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

3. DO EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANCEIRO. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE REAJUSTE NO CONTRATO. DA POSSIBILIDADE DE REAJUSTE

Inicialmente, convém registrar que inexistente, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, uniformidade na utilização da terminologia dos mecanismos que consubstanciam o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

São encontradas, nas normas, nas decisões administrativas e judiciais, bem como na doutrina, as seguintes expressões: reajuste, revisão, repactuação, realinhamento, reequilíbrio, recomposição, atualização, correção monetária etc. No entendimento desta assessora a expressão reequilíbrio econômico-financeiro indica o gênero, do qual são espécie o reajuste, a atualização financeira, a correção monetária e a revisão.

No que pertine ao tema, Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “Curso



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de Direito Administrativo”, Editora Malheiros, p. 347 assim assevera:

“... o equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá”.

No presente caso, na época do certame não houve a previsão no edital e, no contrato sobre o **de critério de reajuste**, mas, apesar de não haver a previsão, o reequilíbrio contratual para corrigir distorções provocadas pela inflação ou deflação no contrato administrativo, pode ser efetivado.

É importante notar que o reajuste está intimamente relacionado ao direito à manutenção das condições efetivas da proposta (art. 37, XXI, da Constituição Federal). Prova disso é o fato de que o resultado do impedimento ao reajuste será, necessariamente, o desequilíbrio do contrato, o que é vedado.

O Tribunal de Contas da União já decidiu, com base na Lei nº 8.666/93, que a ausência de cláusula de reajuste, apesar de impedir o reajuste em si, não impede a adoção do mecanismo do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Assunto: Contrato Administrativo. Formalização do contrato. Cláusula obrigatória. Reajuste. Prazo. Reequilíbrio econômico-financeiro.

Ementa: O estabelecimento do critério de reajuste de preços, tanto no edital quanto no contrato, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, ainda que a vigência contratual prevista não supere doze meses. **Entretanto, eventual ausência de cláusula de reajuste de preços não constitui impedimento ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob pena de ofensa à garantia inserta no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como de enriquecimento ilícito do erário e consequente violação ao princípio da boa-fé objetiva.** (Acórdão



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

7184/2018 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator
Ministro Augusto Nardes)

Sobre o assunto, a Jurisprudência tem posicionamento favorável sobre a concessão do reajuste sem previsão no contrato. Vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Recurso de apelação interposto contra sentença que julgou procedente o pedido de empresa prestadora de serviço, condenando a Municipalidade de Vinhedo ao pagamento de valores corrigidos referentes a dois contratos administrativos, cujos prazos foram estendidos por aditivos firmados no interesse da Administração.

II. Questão em Discussão 2. **A questão em discussão consiste em determinar se há direito ao reajuste dos valores dos contratos administrativos, mesmo sem previsão expressa, em razão de prorrogações e acréscimos de serviços.**

III. Razões de Decidir 3. A sentença foi ratificada com base **na possibilidade de revisão dos contratos administrativos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, conforme previsto na Lei nº 8.666/93.**

4. A perícia judicial confirmou os valores devidos, com os quais concordaram ambas as partes.

IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: **A revisão de contratos administrativos é possível para manter o equilíbrio econômico-financeiro diante de prorrogações e acréscimos de serviços. A ausência de previsão contratual de reajuste não impede a correção dos valores para evitar enriquecimento sem causa.** **Legislação** Citada: Lei nº 8.666/93, arts. 40, 54, 55, 57, 58, 65; Código Civil, art. 405; CPC, art. 85, § 2º, § 11, art. 345, inciso II. (TJ-SP - Apelação Cível: 10008204320158260659)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Vinhedo, Relator.: Ana Liarte, Data de Julgamento: 06/03/2025, 4ª
Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/03/2025)

X

X

ADMINISTRATIVO. TRENSURB. CONTRATO DE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. REAJUSTE DOS PREÇOS
PACTUADOS. OBRIGATORIEDADE. DESEQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO.
DEMONSTRAÇÃO. PROVA PERICIAL.

1. O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação independe de cláusula contratual ou de previsão em ato convocatório, uma vez que possui matriz constitucional e legal.

2. Caso em que a prova técnica demonstrou que a ausência de reajuste provocou o desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.

3. Considerando que a revisão do contrato administrativo tem respaldo na Lei nº 8.666/93 e na própria Constituição Federal, deve ser garantido à parte autora o reajustamento do preço, na forma pactuada, observada a data prevista para a apresentação da proposta e a periodicidade anual.

4.(...).5.(...).(TRF-4 - AC - Apelação Cível:
50590286420214047100 RS, Relator.: ROGERIO FAVRETO,
Data de Julgamento: 04/02/2025, 3ª Turma, Data de Publicação:
05/02/2025)

Logo, se o equilíbrio contratual pode ser restabelecido sem que haja situação imprevista, não há motivos para vedar a adoção do reajuste. O equilíbrio contratual deverá ser mantido de qualquer forma e essa compreensão é importante dentro de uma política



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

governamental de contratação pública se considerado o conjunto de contratos que a Administração Pública firma e a necessidade de que eles sejam dotados de segurança jurídica também sob a ótica do contratado, Com isso, restará respeitada a garantia do equilíbrio prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal e não haverá enriquecimento ilícito da Administração Pública ou violação da boa-fé objetiva.

4. DA AUSÊNCIA DE ÍNDICE INFLACIONÁRIO A SER APLICADO

Acerca da previsão de critério de reajuste, especificamente no que tange ao ÍNDICE INFLACIONÁRIO A SER APLICADO, tanto o contrato como o edital e seus anexos foram omissos, não estabelecendo em seu bojo o índice a ser aplicado no reajuste.

Com efeito, a lei não estabelece qual índice deve ser utilizado em cada caso, mas isso não significa que há uma margem de completa discricionariedade na escolha. O principal ponto que deve nortear a opção é a capacidade que o índice tem de refletir a efetiva variação de custos. A adoção de índices específicos ou setoriais não constitui uma exceção, mas um reforço da necessidade de que a variação dos custos seja realmente abarcada pelo reajuste.

Nesse sentido, não há propriamente uma completa liberdade na definição do índice. O principal limite à discricionariedade nessa escolha é a capacidade de o índice refletir a real elevação dos custos daqueles insumos vinculados ao objeto contratual.

Diversos e variados índices existem. No âmbito dos índices gerais, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é elaborado pelo IBGE e estabelecido por meio de pesquisas de preços pagos no varejo pelo consumidor final, refletindo o custo de vida médio das famílias com renda mensal entre 1 e 40 salários-mínimos. Ao lado dele, existe o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), elaborado pela FGV, que também acompanha a variação de preços praticados no mercado.

Existirá certa margem de discricionariedade na escolha do índice aplicável **ao caso quando mais de um puder ser utilizado**. A título de exemplo, para contratos de locação de imóveis, tanto o IPCA quanto o IGP-M podem ser utilizados, uma vez que não há índice específico no caso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No presente caso, foi solicitado pela contratada reajuste aplicando índice de correção pelo IPCA.

Diante da ausência de estipulação de índice a ser aplicado, foi verificado que em ajuste anterior, foi concedido a contratada o reajuste com base no IPCA.

Portanto, no momento não vejo óbice em utilizar o referido índice no presente caso, pois trata-se de índice considerado como oficial pelo governo federal.

5. DO REAJUSTE

O reajuste dos preços praticados no contrato administrativo firmado por órgãos ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é tratado no art. 40, inc. XI, da Lei nº 8.666, de 1993 e na Lei nº 10.192, de 2001(Plano Real).

A Lei 10.192/2001 dispõe que os contratos serão reajustados de acordo com as disposições desta Lei, e no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666/93. Conforme, preceitua o art. 3º, abaixo transcrito:

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

E importante mencionar que a lei do Plano Real admite a estipulação de correção monetária ou de **reajuste por índices de preços gerais**, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazos de duração igual ou superior a um ano. Consoante artigo 2º, caput, da lei mencionada acima.

O reajuste dos contratos administrativos tem previsão nos artigos 40, inc. XI da Lei de Licitações, abaixo transcritos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 40. O edital conterá (...), e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:
(...)

XI - **critério de reajuste**, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

Frisa-se, acerca da previsão de critério de reajuste, especificamente no que tange ao **ÍNDICE INFLACIONÁRIO A SER APLICADO**, tanto o contrato como o edital e seus anexos foram omissos, não estabelecendo em seu bojo a utilização de um índice específicos ou setoriais para o reajuste.

Ressalta-se, em decorrência do Princípio da Supremacia Constitucional, e tendo em vista a manutenção das condições efetivas da proposta, prevista no art. 37, inc. XXI da CF, **nem a lei, nem o ato convocatório, nem o contrato podem opôr obstáculo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.**

E ainda, a Administração Pública precisa adotar um parâmetro para realizar os reajustes necessários em seus contratos com objetivo de comprovar que os reajustes solicitados pelos seus contratados se encontram padronizados e acobertados por um índice inflacionário pré-estabelecido pelo mercado e aprovado pelo Governo.

Sendo assim, diante da omissão no edital e seus anexos e no contrato acerca, de qual índice inflacionário a ser aplicado no reajuste em tela, sugiro que seja adotado o índice inflacionário IPCA, com base no ajuste anterior firmado.

Sendo assim, não há óbice ao reajuste solicitado.

6. DA ANÁLISE DA MINUTA DE TERMO ADITIVO

Contrato administrativo, é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas. Nesse sentido passemos a análise de cada minuta objeto do presente parecer:

A minuta do termo aditivo dispõe expressamente que o termo aditivo tem como objeto a prorrogação do prazo de vigência do contrato **nº 043/2022/ INEXIGIBILIDADE Nº**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

004/2022.

O detalhamento do objeto e suas características foram detalhados em momento anterior, na cláusula primeira do **contrato originário**, atendendo ao inciso I, do artigo 55.

A cláusula segunda trata da justificativa para a prorrogação do contrato

A cláusula terceira trata do reajuste de preço pelo IPCA trazendo tabela com novos valores.

A cláusula quarta atende a previsão do inciso V do art. 55, tratando da dotação orçamentária prevista para custear o pagamento do termo aditivo.

No que se refere às condições de pagamento, a forma consta na cláusula terceira do **contrato originário**.

A cláusula nona do **contrato originário** dispõe acerca da penalidade para o caso de inadimplemento do contrato.

Na cláusula décima primeira do **contrato originário** consta os motivos que podem ensejar uma rescisão contratual.

Quanto à vigência do termo aditivo, há previsão de início (01/01/2026 e término (31/12/2026), cláusula quinta da minuta do 5º TAD).

A cláusula sexta trata da alteração contratual, a sétima da publicação.

Por fim, a cláusula oitava trata da ratificação das demais cláusulas constantes no contrato originário.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o **caráter opinativo deste parecer**, e que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sujeitos ao crivo desta assessoria Jurídica, a teor do artigo 40, inciso XI c/c 55 c/c 57, inciso II, §2º da Lei nº 8.666/93, e tendo a previsão de recursos orçamentário opina-se pela possibilidade de prorrogação legal do contrato e reajuste



PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTANHAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de valor e, pela aprovação da minuta de termo aditivo.

Por fim, deve ser observado a fase posterior ao processo, devendo ser acostado nos autos deste processo, pelo fiscal do contrato, as notas de empenhos e o comprovante de pagamento, para efeito de ser observado a documentação exigida para efeitos de prestação de contas.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/PA, 29 de dezembro de 2025.

CAROLINE SCHAFF
OAB/PA Nº 24.217
Procuradora-Geral do Município