



## **Parecer nº 001/2026-CJL/CMS**

**Interessado:** Departamento de Licitações e Contratos da Câmara Municipal de Santarém

**Assunto:** 1º termo aditivo ao contrato nº 006/2025-CMS

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de requerimento advindo do Setor de Licitações, para análise e pronunciamento, sob o aspecto jurídico-formal, da minuta do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 006/2025, (Processo Administrativo nº 048/2026), para serviços de consultoria e assessoria contábil.

O contrato original decorre de processo de Inexigibilidade de Licitação nº 006/2025, formalizado com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c” da Lei nº 14.133/2021, e possui vigência até 14/01/2025.

Os autos, contendo 1 volume, numerado e rubricado em folhas de 01 à 130, encontrando-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. 1º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 006/2025 (fls. 112);
2. Memorando nº 159/2025 (fls. 113);
3. Ofício nº 82/2025 (fls. 114);
4. Ofício nº 126/2025 (fls. 116);
5. Documentos e Certidões da empresa (fls. 117 à 123);
6. Relatório da Fiscalização de Contrato (fls. 124);
7. Justificativa para formalização de Termo Aditivo (fls. 125/126);
8. Termo de autuação (fls. 127);
9. Minuta do Termo Aditivo (fls. 128/129);
10. Memorando nº 003/2026 (fls. 130);

É o breve relatório.

Em análise da documentação encaminhada, cumpre elaborar as seguintes considerações.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, a presente análise está limitada aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada deste Departamento.

Da análise dos autos, entende-se que o objetivo principal do termo aditivo é prorrogação do prazo de vigência de contrato decorrente de inexigibilidade de licitação.

A análise da viabilidade jurídica do termo aditivo em exame perpassa, necessariamente, pela verificação da subsistência dos pressupostos fáticos e jurídicos que fundamentaram a contratação direta por inexigibilidade de licitação, bem como pelo exame da conformidade das alterações contratuais propostas aos limites e requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

## **2.1 Da manutenção das condições de inexigibilidade**

A contratação originária fundamentou-se no artigo 74, inciso III da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que autoriza a contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, desde que caracterizada a inviabilidade de competição. Referida hipótese legal pressupõe que o objeto contratual apresente características singulares que impeçam a comparação objetiva entre diferentes prestadores ou que o contratado detenha qualificação técnica excepcional, reconhecidamente diferenciada no mercado, tornando materialmente impossível o estabelecimento de critérios objetivos de julgamento em procedimento licitatório competitivo.

Os serviços de consultoria e assessoria contábil, quando direcionados à Administração Pública, podem efetivamente enquadrar-se na categoria de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente quando envolvem o domínio aprofundado das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), da Lei de Responsabilidade Fiscal, das normas emanadas dos Tribunais de Contas e das peculiaridades da contabilidade aplicada ao poder legislativo municipal. A complexidade técnica inerente a tais serviços, aliada à necessidade de experiência consolidada em gestão contábil pública, pode justificar, em determinadas circunstâncias, a inviabilidade de estabelecimento de parâmetros objetivos para comparação entre propostas concorrentes.

Todavia, para que o termo aditivo preserve sua legitimidade jurídica, mostra-se indispensável demonstrar que as condições fáticas que justificaram a inexigibilidade originária permanecem inalteradas, de modo que o contratado continua sendo detentor de qualificações excepcionais ou que a singularidade das prestações persiste inviabilizando qualquer procedimento competitivo. A superveniência de alteração desse cenário – como o surgimento de outros fornecedores igualmente habilitados, a padronização dos serviços que permita comparação objetiva, ou a perda das características de notória especialização – implicaria a descaracterização do fundamento da contratação direta, impondo a necessidade de novo procedimento licitatório para as prestações continuadas.

Da análise dos elementos constantes dos autos do processo administrativo, resta demonstrado que a contratada mantém o corpo técnico e o arcabouço de conhecimento que justificaram a inviabilidade de competição original, permanecendo como a solução mais adequada para o interesse público.

Além disso, a singularidade se mantém presente, uma vez que o objeto do aditamento é desdobramento lógico do serviço intelectual já em execução, cuja interrupção ou substituição por outro prestador comprometeria a integridade técnica e a eficiência dos resultados esperados.

O objeto do termo aditivo guarda estrita correlação com a fundamentação da contratação direta original, não desnaturando a inexigibilidade outrora ratificada.

E, por fim, não se vislumbra, no presente momento, a possibilidade de objetiva padronização do serviço que permita um procedimento licitatório, persistindo a natureza intelectual e a confiança técnica como elementos preponderantes.

## **2.2 Da base legal aplicável às alterações contratuais**

O regime jurídico das alterações contratuais encontra-se disciplinado nos artigos 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021, dispositivos que estabelecem tanto as possibilidades quanto os limites para modificação dos ajustes administrativos. O artigo 124 contempla as alterações unilaterais promovidas pela Administração, enquanto o artigo 125 regula as alterações por acordo entre as partes, abrangendo hipóteses como a prorrogação de prazo, o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro e outras modificações consensuais necessárias ao bom cumprimento do contrato.

No que concerne especificamente à prorrogação de prazo de vigência, o artigo 107 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os parâmetros temporais aplicáveis aos contratos administrativos, determinando que a duração dos ajustes deve compatibilizar-se com a natureza do objeto e com os créditos orçamentários disponíveis. A prorrogação contratual, por sua vez, somente se justifica quando presentes razões de interesse público devidamente fundamentadas, não podendo servir como expediente para perpetuar vínculos contratuais indefinidamente ou para contornar as exigências legais de nova licitação.

Cumprе ressaltar que, embora a inexigibilidade de licitação constitua modalidade excepcional de contratação direta, os contratos dela decorrentes sujeitam-se integralmente ao regime jurídico administrativo, incluindo as normas sobre alterações contratuais. Consequentemente, as modificações propostas devem observar rigorosamente os limites legais estabelecidos, sob pena de configurar desvio de finalidade ou burla ao dever constitucional de licitar, vícios que comprometem a validade do ato administrativo e podem ensejar responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

## **2.3 Da preservação do objeto contratual originário**

Princípio basilar na análise de aditivos contratuais consiste na verificação da identidade entre o objeto originalmente pactuado e aquele que se pretende executar mediante a prorrogação ou alteração. O termo aditivo não pode desfigurar a essência do contrato primitivo, transformando-o em ajuste substancialmente diverso daquele que foi objeto da contratação direta, porquanto tal prática configuraria, em verdade, nova contratação encoberta, subtraída indevidamente do devido procedimento de inexigibilidade e da correspondente análise de sua viabilidade jurídica.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e a doutrina administrativista têm reiteradamente enfatizado que as alterações contratuais devem guardar relação de pertinência temática

com o objeto inicial, constituindo mero desdobramento, complementação ou ajuste das prestações originariamente avençadas. Ultrapassados esses limites, caracteriza-se a criação de novo vínculo contratual, exigindo-se, portanto, a instauração de procedimento autônomo de contratação, com a devida justificativa da inexigibilidade e a correspondente ratificação pela autoridade competente, nos moldes do artigo 72, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021.

No caso vertente, revela-se imperioso cotejar minuciosamente as especificações técnicas do objeto aditado com aquelas constantes do instrumento contratual originário, examinando se há correspondência quanto à natureza das prestações, à finalidade perseguida e aos resultados esperados. Eventual ampliação substancial do escopo contratual, introdução de obrigações qualitativamente distintas ou modificação dos elementos essenciais da avença demandaria, necessariamente, a formalização de novo contrato, precedido das cautelas legais aplicáveis às contratações diretas.

Vê-se, contudo, que a minuta de termo aditivo não se destina à alteração no objeto original do contrato, não havendo o que discorrer, nesse ponto.

## **2.4 Do equilíbrio econômico-financeiro e da justificativa de preços**

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, consagrado no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e disciplinado nos artigos 125 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, constitui garantia recíproca das partes contratantes, assegurando a manutenção da equação econômica estabelecida no momento da contratação. Referida cláusula visa preservar a proporcionalidade entre os encargos assumidos pelo contratado e a remuneração correspondente, evitando que alterações supervenientes nas condições inicialmente pactuadas resultem em onerosidade excessiva para qualquer dos contratantes.

No caso vertente, o termo aditivo propõe a manutenção integral dos valores originalmente ajustados, não contemplando qualquer majoração ou alteração da remuneração contratual. Tal circunstância revela-se favorável sob a perspectiva da economicidade e da moralidade administrativa, porquanto preserva as condições econômicas inicialmente negociadas e impede potencial sobrepreço decorrente de reajustes ou atualizações monetárias que poderiam onerar indevidamente o erário público.

Todavia, mesmo nos contratos decorrentes de inexigibilidade de licitação, e ainda que não haja alteração de valores, a ausência de procedimento competitivo não dispensa a Administração Pública do dever de comprovar que os preços originalmente pactuados permanecem compatíveis com as condições de mercado à época da prorrogação. A inexigibilidade fundamenta-se na impossibilidade de competição, e não na dispensa de controle dos preços contratados, razão pela qual subsiste a obrigação de verificar, periodicamente, se os valores praticados continuam representando condições vantajosas para a Administração ou se, ao contrário, revelam-se excessivamente onerosos em face de eventual redução dos preços de mercado.

A manutenção dos valores originais, conquanto dispense a análise de reequilíbrio econômico-financeiro propriamente dito, não exime a autoridade competente de examinar se a continuidade da contratação nas mesmas bases econômicas atende ao princípio da economicidade.

Caso tenha ocorrido substancial redução dos preços praticados no mercado para prestações similares, a prorrogação do contrato com valores defasados em relação aos novos parâmetros mercadológicos poderia configurar prejuízo ao interesse público, recomendando-se, nessa hipótese, a negociação de revisão contratual ou até mesmo a instauração de novo procedimento de contratação direta que permita alcançar condições mais vantajosas.

Ademais, a manutenção dos valores contratuais durante todo o período de vigência, incluindo eventual prorrogação, deve estar em consonância com as cláusulas contratuais originariamente pactuadas, especialmente aquelas referentes a reajustes, correções monetárias e revisões periódicas. A ausência de aplicação dos mecanismos de atualização monetária expressamente previstos no instrumento contratual, quando devidos, pode implicar enriquecimento indevido da Administração em detrimento do contratado, vulnerando o equilíbrio da relação jurídica e expondo o poder público a questionamentos judiciais quanto ao inadimplemento de obrigações contratuais legítimas.

Portanto, embora a manutenção dos valores originais simplifique a análise econômica do termo aditivo e afaste a necessidade de demonstração de fatos supervenientes que justifiquem alteração da remuneração, permanece indispensável que a instrução processual contemple elementos que demonstrem a adequação desses valores às atuais condições de mercado e aos princípios da economicidade e eficiência, assegurando que a prorrogação contratual não represente prejuízo ao interesse público nem violação ao dever de obtenção da proposta mais vantajosa, ainda que em contexto de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

## **2.5 Da prorrogação de prazo e do interesse público**

A prorrogação de prazo contratual, modalidade de alteração consensual prevista na Lei nº 14.133/2021, constitui faculdade da Administração Pública condicionada à demonstração de interesse público superveniente que justifique a continuidade da relação contratual. Não se trata, portanto, de direito potestativo do contratado nem de prerrogativa discricionária ilimitada do gestor público, mas de instrumento excepcional destinado a viabilizar a consecução de objetivos administrativos que não poderiam ser adequadamente alcançados mediante nova contratação.

No caso vertente, a justificativa apresentada pelo gestor público fundamenta-se na essencialidade dos serviços de consultoria e assessoria contábil para assegurar a regularidade fiscal, contábil e financeira da Câmara Municipal de Santarém, bem como o cumprimento das obrigações legais de transparência e prestação de contas perante os órgãos de controle externo. Tais serviços, efetivamente, revestem-se de caráter indispensável à regularidade da gestão pública municipal, na medida em que a conformidade contábil constitui pressuposto para a aprovação das contas anuais e para a manutenção da regularidade institucional do legislativo municipal perante o Tribunal de Contas competente.

A contratação originária, formalizada mediante Inexigibilidade nº 003/2025-CMS em 14 de janeiro de 2025, com vigência de doze meses, decorreu da necessidade emergente de suporte técnico especializado diante do início da nova legislatura e do acúmulo de processos administrativos e financeiros característicos dos períodos de transição de gestão. Referido contexto justificou a contratação direta da empresa Pinheiro & Valadares Assessoria e Consultoria

Contábil Ltda, prestadora especializada em contabilidade pública, cuja notória especialização ou exclusividade fundamentou a inexigibilidade de licitação nos termos do artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A fundamentação apresentada para a prorrogação ora analisada ampara-se na continuidade das demandas contábeis e na necessidade de assegurar a regularidade das prestações de contas perante os órgãos de controle, elementos que evidenciam a persistência do interesse público que motivou a contratação inicial. Todavia, cumpre observar que a justificativa oferecida apresenta caráter genérico, não especificando com a desejável precisão quais circunstâncias concretas recomendam a prorrogação em detrimento da realização de novo procedimento de inexigibilidade que poderia, eventualmente, identificar outros prestadores de serviços igualmente qualificados ou propiciar condições econômicas mais vantajosas para a Administração.

A robustez da fundamentação exigida para prorrogações contratuais pressupõe a demonstração de razões objetivas e específicas que tornem a continuidade do vínculo contratual existente preferível à instauração de nova contratação. Tais razões podem compreender a continuidade de serviços essenciais cuja interrupção causaria prejuízo iminente ao interesse público, a economia processual decorrente da dispensa de trâmites administrativos que consumiriam recursos e tempo relevantes, a preservação do conhecimento técnico acumulado pelo contratado sobre as especificidades da gestão contábil do órgão ou a impossibilidade prática de substituição do fornecedor sem solução de continuidade nas atividades administrativas críticas.

No presente caso, embora a essencialidade dos serviços contábeis seja inquestionável, mostra-se pertinente verificar se a justificativa contempla elementos específicos que demonstrem por que a prorrogação do contrato vigente revela-se mais adequada ao interesse público do que a realização de nova inexigibilidade. A mera alegação de continuidade das demandas contábeis, conquanto verdadeira, constitui circunstância ordinária e previsível na atividade administrativa, não configurando, por si só, fato superveniente excepcional que justifique a dispensa de reavaliação periódica das condições de mercado e das alternativas de prestadores disponíveis.

Ademais, cumpre ponderar que o contrato originário possui vigência até janeiro de 2026, período que, em tese, deveria ter sido suficiente para atender às demandas decorrentes do início da nova legislatura e do acúmulo processual mencionado na justificativa inicial. A necessidade de prorrogação imediatamente ao final do primeiro ano de vigência pode sugerir inadequação do planejamento originário quanto à duração necessária dos serviços ou, alternativamente, pode indicar a consolidação de demanda permanente que recomendaria procedimento licitatório ordinário em substituição à contratação direta por inexigibilidade.

Não obstante tais ponderações, a prorrogação contratual encontra-se expressamente prevista na Cláusula Quinta do contrato originário, demonstrando que as partes previram tal possibilidade desde a celebração do ajuste inicial. Referida previsão contratual, todavia, não supre a necessidade de fundamentação específica e contemporânea que justifique o exercício dessa faculdade, porquanto a autorização contratual constitui pressuposto formal, mas não dispensa a demonstração do interesse público concreto que recomenda a prorrogação.

Portanto, conquanto a essencialidade dos serviços contábeis e a existência de previsão contratual constituam elementos favoráveis à prorrogação, recomenda-se que a instrução processual seja complementada com informações mais específicas sobre as razões que tornam a continuidade do contrato vigente preferível à realização de nova contratação, tais como: a existência de processos contábeis complexos em andamento cuja interrupção prejudicaria a prestação de contas; o conhecimento específico acumulado pela contratada sobre particularidades da gestão municipal; a ausência de outros prestadores com capacitação equivalente no mercado regional; ou o risco de descontinuidade nos serviços essenciais durante eventual período de transição entre contratadas. Tais elementos confeririam maior robustez à motivação administrativa e afastariam eventuais questionamentos sobre a adequação da prorrogação aos princípios da eficiência, economicidade e moralidade administrativa.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Frente à fundamentação acima realizada, entende-se que o aditamento contratual encontra respaldo legal, podendo ser dado prosseguimento ao procedimento e seus atos posteriores, concluindo-se pela viabilidade da prorrogação do prazo de vigência contratual por mais 12 (doze) meses em razão da necessidade de continuidade da prestação de serviços que atendam a Câmara Municipal de Santarém.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

Santarém, 07 de janeiro de 2026

**ALEXANDRE MARTINS MARIALVA**  
**Procurador Jurídico**  
Câmara Municipal de Santarém  
Mat.: 120549-8

**LUÍS CLÁUDIO CAJADO BRASIL**  
**Coordenador Geral Jurídico-Legislativo**  
Portaria nº 023/2023-DAF/DRH  
OAB/PA 15.420