PARECER JURÍDICO

Contrato nº 009/2021.
Interessado: **Secretaria Municipal de Finanças**
Assunto: **Análise sobre a possibilidade de realização do 4º Termo Aditivo de Prazo e 2º Termo Aditivo de Reajuste de valor ao Contrato nº 009/2021, que tem como objeto a contratação de empresa jurídica especializada na implantação de Licença de uso de Software de Sistemas de Programa Gerenciador, sistema online via web com assessoria e suporte técnico, para melhoramento e modernização dos serviços de arrecadação de Receita Tributária do Município de Viseu/PA.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA JURÍDICA ESPECIALIZADA NA IMPLANTAÇÃO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE DE SISTEMAS DE PROGRAMA GERENCIADOR, SISTEMA ONLINE VIA WEB COM ASSESSORIA E SUPORTE TÉCNICO, PARA MELHORAMENTO E MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ARRECADAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. CONTRATO Nº 009/2021. PRORROGAÇÃO DO PRAZO E REAJUSTE DE VALOR. POSSIBILIDADE. HIPÓTESES DOS ARTIGOS 57, II E 65, § 8º, DA LEI Nº 8.666/93. ASPECTOS FORMAIS OBSERVADOS. OPINIÃO PELO DEFERIMENTO.

I – Análise da possibilidade de realização do 4º Termo Aditivo de Prazo e 2º Termo Aditivo de Reajuste de Valor ao Contrato nº 009/2021, que tem como objeto a contratação de empresa jurídica especializada na implantação de Licença de uso de Software de Sistemas de Programa Gerenciador, sistema online via web com assessoria e suporte técnico, para melhoramento e modernização dos serviços de arrecadação de Receita Tributária do Município de Viseu/PA.

II – Admissibilidade. Hipótese de prorrogação de prazo do contrato administrativo, com base no Art. 57, II, Lei nº 8.666/93.

III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de parecer jurídico sobre a possibilidade de realização do 4º Termo Aditivo de Prazo e 2º Termo Aditivo de Valor ao Contrato nº 009/2021, que tem como objeto a contratação de empresa jurídica especializada na implantação de Licença de uso de Software de Sistemas de Programa Gerenciador, sistema online via web com assessoria e suporte técnico, para melhoramento e modernização dos serviços de arrecadação de Receita Tributária do Município de Viseu/PA.

2. Em estrita observância dos atos encaminhados em anexo a consulta, nota-se a existência de justificativa da Secretaria de Finanças para prorrogação do contrato e supressão de item:

Considerando a necessidade de continuidade na prestação de serviços de gerenciamento imobiliário, requerimento, tramitações via web,

assessoria e suporte técnico para modernização dos serviços de arrecadação da receita trbutária do município. Solicito 4º Termo Aditivo de Prazo de prorrogação e 2º Termo de Valor ao contrato nº 009/2021-CPL, oriundo da inexigibilidade de licitação nº 003/2021 com a empresa a GOVTI CONEXÃO E SOLUÇÃO EIRELI.

3. Verifica-se nos autos que houve requerimento da empresa contratada solicitando o aditivo de prazo e reajuste do valor ao referido contrato:

4. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.

5. É o relatório.

02. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

6. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

7. O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com *"pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade".* O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração".

8. A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

03. FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRORROGAÇÃO DE PRAZO.

9. Trata-se do Contrato Administrativo nº 009/2021, oriundos da Inexigibilidade de Licitação nº 003/2021, cujo objeto consiste na contratação de empresa jurídica especializada na implantação de Licença de uso de Software de Sistemas de Programa Gerenciador, sistema online via web com assessoria e suporte técnico, para melhoramento e modernização dos serviços de arrecadação de Receita Tributária do Município de Viseu/PA.

10. Cumpre observar que os supracitados contratos previam inicialmente um prazo de 12 (doze) meses de vigência, conforme **"Cláusula Quinta – Da Vigência"**, de tal modo que o referido prazo findaria em 31/12/2021. Sendo este prazo prorrogado por três vezes, mediante a realização de Termos Aditivos, ficando a data final da vigência para 31/12/2024. Todavia, por razões devidamente motivadas nos autos do processo administrativo se faz necessário à realização do 4º Termo Aditivo de Prazo, prorrogando-se a vigência dos contratos por mais 6 (seis) meses, ficando o novo término para 31/06/2025.

11. Sendo assim, considerando que o supracitado contrato tem seu prazo de vigência em vias de terminar, é requerido aditamento contratual para que seja continuada a execução do referido objeto.

12. Neste aspecto a Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos administrativos nas hipóteses elencadas no Art. 57, que prevê excepcionalmente a possibilidade de haver prorrogação de prazo para além do exercício financeiro nas hipóteses de contratação que versam sobre serviços executados de forma continuada, senão vejamos:

> *Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei **ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, **exceto quanto aos relativos**: (...)*
>
> *II – à prestação de serviços a serem executados de forma continua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.*

13. Dessa forma, verifica-se que é possível a aplicação do art. 57, inc. II, da Lei de Licitações, desde que preenchidos os requisitos de continuidade (inclusive a previsão em edital, em concordância com o art. 41 da lei nº 8.666/93), e desde que a natureza do objeto se faz evidente ante o objeto do contrato, cuja necessidade estende-se por mais de um exercício financeiro e continuamente, e a interrupção no fornecimento pode comprometer a continuidade da prestação do serviço público no Município de Viseu.

14. Portanto, em relação ao caso que surge, verifica-se a possibilidade da alteração do prazo inicialmente pactuado por entender que o caso em concreto se amolda, em tese, aos requisitos legais estabelecidos na Lei 8.666/93 e ao entendimento jurisprudencial dos Tribunais de Contas, respeitando-se a especificidade do caso.

03.1 DO REAJUSTE DO VALOR CONTRATUAL E MANUTENÇÃO DAS MESMAS CONDIÇÕES DE CONTRATAÇÃO

15. É sabido que a Administração Pública somente pode realizar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, conforme disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*
> *XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

16. Da leitura do referido dispositivo é possível identificar na redação constitucional a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com a finalidade precípua de evitar o enriquecimento sem causa, assegurando a equivalência entre o encargo e a remuneração através do restabelecimento do equilíbrio contratual porventura alterado durante a sua execução. Razão pela qual pode se infirmar que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato tem previsão constitucional, o que foi devidamente observado pela legislação infraconstitucional, senão vejamos:

17. A Lei 8.666/93 prevê nos seus artigos 54 a 80 disposições referentes aos temas da formalização, alteração, execução, inexecução e rescisão dos contratos firmados com a Administração Pública.

18. Dentre essas normas, para manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Lei nº 8.666/93 prevê os institutos **"reajuste**" e **"revisão**" como forma de recomposição do preço, nos casos em que se verifica a ocorrência de áleas ordinárias e extraordinárias, respectivamente.

19. Em breves linhas o **reajuste** objetiva a proteção do preço em relação à desvalorização provocada pela variação dos custos de produção do objeto contratado por oscilações ordinárias da economia (efeito inflacionário), já a **revisão** preserva os preços das variações anormais da economia, provocadas por fatos extracontratuais, supervenientes à apresentação da proposta e, em geral, imprevisíveis ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis.

20. Neste compasso o reajuste quanto meio de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato está previsto nos artigos 40, XI e 65, II, "d", da Lei nº 8.666/93:

> *Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, 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 a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;*
>
> *Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*
>
> *II - por acordo das partes:*
>
> *d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso*

> *fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

21. Nesse sentido, em obediência ao mandamento constitucional (artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal), a doutrina e jurisprudência buscaram classificar as formas de modificação dos valores contratuais, pelas hipóteses expressamente previstas na legislação em regência, com a conceituação dos institutos da revisão, reajuste e repactuação contratual. Veja o que diz o Egrégio Tribunal de Contas da União (Acórdão n° 3011/2014 – Plenário):

> *25. Os argumentos analisados não elidem a irregular alteração de preços. Em breve síntese, as alterações de preço podem ocorrer de três formas: **reajuste de preço, repactuação de preço ou revisão de preço**.*
>
> *26. **Reajuste de preço** é a alteração do valor inicial do contrato, destinado à preservação de seu valor real, devendo ser formalizado mediante simples apostilamento, conforme artigo 65, § 8º da Lei de Licitações. A periodicidade do reajustamento de preços é cláusula obrigatória do contrato, nos termos do artigo 55, inciso III, da Lei 8.666/1993. É admitida a utilização de índices setoriais ou específicos para o contrato, consoante artigo 40, inciso IX, do mesmo diploma.*
>
> *27. Veja-se que a cláusula de reajuste não é imutável, podendo ser alterada quando se verificar inadequada para assegurar a intangibilidade da equação econômico-financeira, como salientado pelo Acórdão TCU 313/2002-Plenário.*
>
> *28. A **repactuação de preços**, por sua vez, consiste na modificação de valor de maneira pactuada entre as partes, não vinculada a índices prévios, para utilização nos contratos de serviços continuados com base no artigo 57, inciso II, da LLC.*
>
> *(...)*
>
> *34. Por fim, há as formas de reequilíbrio econômico-financeiro, também denominado de **revisão de preços ou de recomposição de preços**. Mostram-se necessárias quando ocorre **fato imprevisível, ou previsível, porém de consequências incalculáveis, após a definição dos preços**. Os contratos poderão ser alterados na hipótese de fato do príncipe, de fato da administração, de caso fortuito e de força maior, para restabelecer a relação que as partes estabeleceram inicialmente, de modo a manter o equilíbrio econômico financeiro inicial da avença, consoante artigo 65, inciso II, da Lei 8.666/1993.*

22. Ainda sobre o tema o Acórdão nº 1159/2008 – Plenário que fincou premissas sobre reequilíbrio econômico-financeiro e/ou revisão contratual:

> *4.1.1. Inicialmente, vale conceituar o que vem a ser EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Segundo a lição de Marçal Justen Filho, 'significa a relação (de fato) existente entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente', que se 'firma no instante em que a proposta é*

apresentada'. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos, Ed. Dialética, 8ª edição, págs. 64/65)

4.1.2. Diante de qualquer motivo suficiente para causar esse desequilíbrio, fica a Administração obrigada a reequilibrar o contrato, quer seja para diminuir ou aumentar o valor pago, através dos seguintes institutos:

A) REVISÃO: tem lugar sempre que circunstância extraordinária e imprevisível, ou previsível de efeitos incalculáveis, comprometer o equilíbrio do contrato administrativo, para adequá-lo à realidade, mediante a recomposição dos interesses pactuados. Aplica-se aqui a teoria da imprevisão, buscando-se fora do contrato soluções que devolvam o equilíbrio entre as obrigações das partes. É desvinculada de quaisquer índices de variação inflacionária;

B) REAJUSTE: tem lugar quando ocorram previsíveis elevações dos preços dos bens, serviços ou salários, face à instabilidade econômica . Não se aplica aqui a teoria da imprevisão, porque ditos fatos são previsíveis e que, por isso mesmo, devem estar expressos no contrato as formas de reajuste. Em outras palavras, o próprio contrato dará a solução para o reequilíbrio. Aplica-se, conforme o caso, índices gerais ou setoriais de inflação, desde que oficiais;

C) CORREÇÃO MONETÁRIA: ocorre em virtude do processo inflacionário e da desvalorização da moeda. É aplicada como fator de atualização do valor da moeda, independentemente de estar prevista no contrato, que deverá, no entanto, expressar qual o fator de correção que será utilizado.' (ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002, com adaptações)

4.1.3. Vale citar que o inciso XI do art. 40 da LLC determina que o critério de reajuste contratual, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, deverá ser obrigatoriamente indicado no edital e, em conseqüência, no contrato (art. 55, inciso III). A cláusula de reajuste deverá respeitar o interregno mínimo de um ano, contado da data de assinatura do contrato ou apresentação da proposta vencedora, segundo dispõe o inciso III, parágrafo único, do art. 1º c/c o art. 2º, caput, ambos da Lei nº 10.192/2001.

4.1.4. Importante observar que esta última lei visa a condicionar o reajuste automático (independentemente de solicitação do contratado e vinculado a índices gerais ou setoriais) ao prazo mínimo de um ano. Caso ocorra a quebra da equação econômico-financeira do contrato por outros motivos, terá o contratado o direito à revisão dos preços sem a observância desse prazo mínimo, desde que devidamente comprovado, aplicando-se, nesse caso, a teoria da imprevisão.

4.1.5. Entretanto, o inciso I do art. 4º do Decreto nº 2.271/97 vedou a indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos, tendo o art. 5º admitido a repactuação 277 visando a adequação aos novos preços de mercado para contratos que tenham por objeto a prestação de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de um ano.

23. Na precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello[1] *"... o equilibro 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".*

24. O reajustamento é utilizado para remediar os efeitos da desvalorização da moeda (inflação) e pode ocorrer pela aplicação de índices previamente estabelecidos no edital e no contrato, no caso de obra, fornecimento de bens e prestação de serviços sem dedicação exclusiva de mão-de-obra (reajuste), ou pela análise da variação dos custos na planilha de preços, no caso de contratos que têm por objeto a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (repactuação). Tanto o reajuste quanto a repactuação somente podem ocorrer após o interregno mínimo de um ano, por força do disposto no art. 2º, §1º, da Lei 10.192/2001. O reajuste está previsto no art. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993, já a repactuação foi prevista inicialmente, no âmbito da União, nos artigos 4º e 5º do Decreto 2.271/1997.

25. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm entendimento pacífico quanto à existência do direito da contratada ao reajustamento de preços, desde que preenchidos os requisitos legais para sua concessão. A título de ilustração, a pertinente lição de Hely Lopes Meirelles[2] acerca do tema:

> *"Esse reajuste de preços é uma conduta contratual autorizada por lei, para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é decorrência de imprevisão das partes contratantes; ao revés, é previsão de uma realidade existente, que vem alterando a conjuntura econômica em índices insuportáveis para o executor de obras, serviços ou fornecimentos de longa duração. Diante dessa realidade nacional, o legislador pátrio institucionalizou o reajuste de preços nos contratos administrativos, facultando às partes adotá-lo ou não, segundo as conveniências da Administração, em cada contrato que se firmar."*

26. Assim sendo, não há nenhum óbice legal ao reajuste de preço, desde que seja observado a previsão do art. 65, II, 'd' da Lei 8.666/93.

27. Dito isso, a Constituição Federal denota ser direito constitucionalmente aos contratados a existência de previsão contratual que resguarde, além do efetivo pagamento dos serviços prestados, a manutenção das condições, o que equivale, a priori, à preservação do equilíbrio contratual entre as partes.

28. Apesar de não haver cláusula específica acerca de reajuste econômico nos contratos em comento, a cláusula nona prevê a possibilidade de alterações contratuais pela administração pública nos casos do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

29. De acordo com o parágrafo 8º, do art. 65 da Lei 8.666/93, a variação do valor contratual referente ao reajuste de preços não caracteriza alteração contratual, inclusive o art. 55, III da mesma lei, dispõe que são cláusulas necessárias em todo contrato:

1 Curso de Direito Administrativo", Editora Malheiros, p. 347
2 Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 195

> *Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
>
> *III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e **periodicidade do reajustamento de preços**, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*

30. O reajuste de preços se configura como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses dos particulares, mas, também, da própria Administração. Assim, o primeiro reajuste terá como base o índice acumulado nos 12 (doze) meses contados a partir da data limite para apresentação da proposta e, a partir de então, o reajuste sempre observará o intervalo de 12 (doze) meses.

31. Cumpre observar que se tiver ocorrido a prorrogação do contrato sem pedido de reajuste ou sem ressalva neste sentido, terá havido preclusão lógica deste pedido, porquanto a solicitação posterior à prorrogação seria indevida.

32. Verifica-se que a empresa contratada solicitou reajuste do contrato nº 009/2021, utilizando como índice o IPCA, dos últimos 12 meses anteriores ao pedido.

33. A natureza do reajuste em questão não altera as condições contratuais previstas nos termos de contrato, motivo pelo qual podem ser formalizados por simples apostilamento, sendo dispensável a elaboração de termo aditivo, conforme previsão do art. 65, §8º da Lei 8.666/93:

> *Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*
>
> *§ 8º - A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.*

34. Por fim, cabe à autoridade verificar se a contratada ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da licitação, na forma do que dispõem o Art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, consignando o preenchimento de tais condições nos autos:

> *Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*
>
> *XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

35. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

04. CONCLUSÃO.

36. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa assessoria jurídica, que após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer, será juridicamente válida a realização do 4º Termo Aditivo de Prazo e 2º Termo Aditivo de Reajuste de Valor ao Contrato nº 009/2021, prorrogando sua vigência,, nos termos do art. 57, II e reajustando o valor contratado, com fulcro no art. 65, § 8º, da Lei nº 8.666/93.

37. A título de orientação resumida, e sem prejuízo de tudo que já foi exposto no bojo deste parecer, e que deve ser observado, indica-se objetivamente os procedimentos básicos para tal desiderato, para efeito de plena regularidade da instrução processual, nos seguintes termos:

a) Formalização do procedimento nos mesmos autos do processo administrativo de contratação;

b) Verificação da regularidade da empresa contratada junto as fazendas públicas.

c) Comprovação da existência de disponibilidade orçamentária para cobertura das despesas, considerando a alteração de exercício financeiro.

d) Formalização do ajuste, com publicação do Termo Aditivo.

38. Retornem os autos a Comissão Permanente de Licitação.

39. Viseu/PA, 18 de dezembro de 2024.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS

Assinado de forma digital por ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
Dados: 2024.12.18 10:40:55 -03'00'

Antonio Carlos dos Santos
Assessor Jurídico
OAB/PA nº. 25.338-B