ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
CONSULTIVO

PARECER n. 00616/2021/CONS/PFUFG/PGF/AGU

NUP: 23070.010773/2017-22
INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG E OUTROS
ASSUNTOS: TERMO ADITIVO

EMENTA: UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ. CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. ATIVIDADES DE PARQUES E JARDINS. REPACTUAÇÃO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO. CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO - CCT. TERMO DE APOSTILAMENTO. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador-Chefe,

1. Trata o presente procedimento administrativo de licitação, modalidade pregão eletrônico realizada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, que implicou na contratação da empresa de CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DALU LTDA, para a prestação de serviços contínuos de conservação de parques e jardins para atender às necessidades da UNIVERSIDADE FEDERAL DE JATAÍ, até então, Regional Jataí.

2. Ao fim dos procedimentos próprios da licitação, as partes acima referidas subscreveram o Contrato nº 90/2017, no dia 29 de setembro de 2017, com vigência inicialmente estabelecida para o período de 23 de novembro de 2018 até 22 de novembro de 2018 e possibilidade de prorrogação, por períodos consecutivos até o limite de 60 (sessenta) meses, na forma da legislação de regência (0169492 – fls. 13 e 14 e 0169524 – fl. 1), publicado na página 65, da seção 3, do Diário Oficial da União de 5 de outubro de 2017 (0169524 – fl. 4), prorrogado em três oportunidades, para o período de 23 de novembro de 2018 a 22 de novembro de 2019, conforme Termo Aditivo nº 2/2018 (0375748), com publicação na página 68, da seção 3, do Diário Oficial da União de 11 de dezembro de 2018 (0430135); para a quadra de 23 de novembro de 2019 a 22 de novembro de 2020, conforme estabelecido do Termo Aditivo nº 2/2019 (0894972), publicado na página 67, da seção 3, do Diário Oficial da União de 11 de outubro de 2019 (0938149), e para o período de 23 de novembro de 2020 a 22 de novembro de 2021, conforme estabelecido do Termo Aditivo nº 2/2020 (1584012), publicado na página 70, da seção 3, do Diário Oficial da União de 5 de outubro de 2020 (1615382), portanto, em plena vigência.

3. Os autos também estão instruídos, dentre outros documentos, com o pedido feito pela Contratada para a repactuação do Contrato, tendo em vista a CCT (2307371 e 2315866); com a cópia da Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2023, assinada entre os respectivos Sindicatos e registrada no MTE (2307378); com a certidão de demonstração de pisos salariais emitida pelo SEAC-GOIÁS (2307390); com a declaração da Contratada de que inexistem fatos impeditivos para sua habilitação e que não está impedida de participar de licitações em qualquer esfera de governo (Federal/Estadual/Municipal), além do mais não emprega menor de idade (2308669); com a consulta consolidada de pessoa jurídica fornecida pelo TCU (2308755); com a declaração proveniente do sistema SICAF (2308759); com a certidão negativa de débitos trabalhistas (2308935); com a certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (2309013); com a cópia do CNPJ da Contratada (2309069); com a minuta do Termo de Apostilamento (2309187); com a manifestação do Administrador da Coordenação de Administração e Finança da UFJ favorável ao pedido de repactuação (2315869); com a informação da existência de recursos orçamentários, conforme despacho do Senhor Pró-Reitor de Administração e Finanças da UFJ (2315949); e com o encaminhamento a esta Procuradoria Federal para análise e (2316593).

4. Impõe a Carta Magna do Brasil, que no exercício de suas atividades, 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." (**CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, caput**)

5. **HELY LOPES MEIRELLES**, um dos maiores doutrinadores do direito administrativo, ensina que "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput) significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim". As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe." (**MEIRELLES**, Hely Lopes, in Direito Administrativo Brasileiro, 35ª ed. Atualizada, Malheiros Editores, São Paulo, 2009, pág. 89).

6. Para os fins previstos no parágrafo único do artigo 38, da Lei nº 8.666/1993, os autos foram endereçados a esta Procuradoria Federal, acompanhado de pronunciamentos preliminares, no sentido de que os aumentos pretendidos estão de acordo com os instrumentos norteadores do reajuste, portanto, favoráveis à repactuação e equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

7. **ATENÇÃO! Ainda que a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25 de maio de 2017, tenha revogado, expressamente, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30 de abril de 2008, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 7, de 20 de setembro de 2018, manda aplicar a IN-2/2008, aos contratos decorrentes dos procedimentos administrativos autuados na vigência da referida norma, OU SEJA, até o dia 24 de setembro de 2017**.

8. A supramencionada Convenção Coletiva de Trabalho, registrada na Delegacia Regional do Ministério do Trabalho e Emprego em Goiás, na sua Cláusula Terceira especifica, *in verbis*:

> "**CLÁUSULA TERCEIRA – REMUNERAÇÃO**
>
> A partir de 1º de março de 2021, todas empresas abrangidas por esta Convenção Coletiva de Trabalho, terão um dispêndio com repercussão direta sobre os preços dos seus serviços, conforme demonstrado no parágrafo primeiro desta Cláusula.
>
> Parágrafo Primeiro – Dispêndio de 7,1145% (sete vírgula mil cento e quarenta e cinco por cento)sobre o piso salarial vigente em 1º de março de 2020 (R$ 1.101,55), representado por 5,4877%(cinco vírgula quatro mil, oitocentos e setenta e sete por cento) de reajuste do salário normativo a ser concedido sobre os pisos salariais das funções constante do Parágrafo Segundo desta Cláusula; e 1,6268% (um vírgula seis mil duzentos e sessenta e oito por cento) a título do reajuste do auxílio alimentação (Cláusula Décima Terceira).
>
> Parágrafo Segundo – O reajuste de que trata o Parágrafo Primeiro será aplicado sobre os pisos salariais praticados em 1º de março de 2020 ora previsto na CCT 2020/2022, registrada sob o nºGO000118/2020, em 17/03/2020 e demonstradas através da Certidão de Demonstração de Pisos Salariais – CDPS emitida conjuntamente pelos Sindicatos SEAC/GO e SEACONS, para as seguintes funções: Ajudante/Amarrador; Ajudante de Cozinheiro; Artífice de Limpeza Ambiental; Artífice de Limpeza de Ar Condicionado; Ascensorista; Auxiliar de Jardinagem e equivalentes; Auxiliar de Lavanderia; Auxiliar de Limpeza; Auxiliar de Manutenção Predial; Auxiliar de Serviços Gerais; Auxiliar metrológico (CBO 3523-05); Assistente Técnico no Serviço Público; Banheirista; Camareira; Carregador/Chapa; Comim; Contínuo; Controlador de Estacionamento; Copeiro; Cozinheiro; Cozinheiro-Auxiliar ; Dedetizador; Desratizador e equivalentes; Digitador; Eletricista; Empilhador; Encanador; Encarregado/Chefe de Turma/Supervisores e equivalentes até 50funcionários; Encarregado de Equipe/Supervisores e equivalentes superior a 50 funcionários; Faxineiro; Faturista; Garagista e Assemelhados; Garçom; Jardineiro; Lavador de carro; Lavador de fachada em edifício acima 05 (cinco) pavimentos utilizando balancim; Limpador; Limpador de Banheiro; Manobrista; Marceneiro; Mecânico de Motor; Mensageiro; Office-Boy; Operador de Máquina Fotocopiadora; Operador de Empilhadeira; Pedreiro; Pintor; Porteiro; Recepcionista; Recepcionista Bilíngue; Salgadeira; Secretária; Tratorista; Vigia; Zelador.Parágrafo Terceiro – Caberá aos sindicatos patronal (SEAC-Goiás) conjuntamente com o laboral (SEACONS) a emissão de Certidão de

> Demonstração de Pisos Salariais - CDPS com a demonstração dos valores apurados do reajuste do salário normativo e valor do benefício alimentação a serem assim praticados a partir de 1º de março de 2021. A CDPS será emitida mediante comprovação de cumprimento das obrigações previstas na CCT 2020/2022 por parte da empresa interessada.
>
> Parágrafo Quarto. Para os empregados que exercerem a função de porteiro bilíngue, através de contratos terceirizados, estes farão jus a uma gratificação de 50% sobre o piso reajustado do porteiro em 01º de março de 2021.Parágrafo Quinto. Aos empregados que percebem valores superiores aos pisos que serão estabelecidos, bem como para as demais funções não constantes desta Cláusula, inclusive o pessoal de escritório/administração e burocráticos, que em 29 de fevereiro de 2021 percebiam salários de até R$ 2.057,36 (dois mil e cinquenta e sete reais e trinta e seis centavos), aplicar-se-ão índice de 5,4877% de reajuste salarial, passando para R$ 2.170,26 (dois mil, cento e setenta reais e vinte e seis centavos). Acima deste valor, o percentual de reajuste será objeto de livre negociação e concessão.Parágrafo Sexto. Em decorrência do reajuste ora previsto para as funções contidas na Cláusula Terceira Parágrafo Segundo, ficam integralmente repostas todas as perdas salariais até fevereiro/2021.
>
> Parágrafo Sétimo. É facultado às empresas a compensação de todos os reajustes concedidos, sejam compulsórios, sejam os espontâneos, ocorridos desde a última negociação.Parágrafo Oitavo. Aos empregados admitidos após 1° de março de 2020, a correção salarial será proporcional ao número de meses trabalhados, observados os pisos salariais estipulados nesta cláusula.
>
> Parágrafo Nono. Os salários normativos hora das categorias representadas na presente CCT, será conhecido através do resultado da divisão por 220.Parágrafo Décimo. Não serão considerados dias úteis os sábados, pontos facultativos e feriados nos órgãos públicos e instituições bancárias, para fins de cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de trabalho.
>
> Parágrafo Décimo Primeiro. Para os serviços implantados a partir de 31/12/2008, deverá ser respeitado o piso de que trata a presente cláusula para jornada de até 44 horas semanais."

9. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública preconiza, *in verbis*:

> "Art. 7º (*omissis*.)
>
> .....
>
> § 2º - As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> .....
>
> III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
>
> .....
>
> Art. 38 - (*omissis*).
>
> .....
>
> Parágrafo único. 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.
>
> .....
>
> "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;
>
> .....
>
> XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
>
> .....
>
> Art. 61 – Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a

> finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.
>
> Parágrafo único – A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos da imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.
>
> .....
>
> 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." (grifou e destacou-se)

10. Portanto, conforme acima descrito, a norma geral que dispõe sobre as licitações e contratos da Administração Pública, determina a necessidade de previsão de recursos orçamentários, a obrigação do contratado manter todas as condições de habilitação e qualificação, os dados obrigatórios do instrumento de contrato e sua publicação resumida como condição indispensável de eficácia, e a disciplina da variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços.

11. Em outro quadrante, a Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real, disciplina, *in verbis*:

> "Art. 2º - É admitida 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 prazo de duração igual ou superior a um ano.
>
> § 1º - É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano;
>
> § 2º - Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido.
>
> § 3º - Ressalvado o disposto no § 7º do art. 28 da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, e no parágrafo seguinte, são nulos de pleno direito quaisquer expedientes que, na apuração do índice de reajuste, produzam efeitos financeiros equivalentes aos de reajuste de periodicidade inferior à anual.
>
> .....
>
> 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.
>
> § 1º - A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.
>
> § 2º - O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo."

12. Assim, ao dispor sobre medidas complementares ao Plano Real, sobretudo para os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, da norma acima reproduzida estabelece seja observada a duração igual ou superior a um ano do contrato e o termo inicial do período de correção.

13. Não se pode deixar de apontar também o Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, que aborda a admissão da repactuação e pela fixação dos seus pressupostos, *in verbis*:

> "Art. 12. Será admitida a repactuação de preços dos serviços continuados sob regime de mão de obra exclusiva, com vistas à adequação ao preço de mercado, desde que:
>
> I - seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos para os quais a proposta se referir; e

> II - seja demonstrada de forma analítica a variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada."

14. Por seu turno, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, com alterações posteriores, expedida pelo Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dispõe, *in verbis*:

> "Art. 37 - A repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano das datas dos orçamentos aos quais a proposta se referir, conforme estabelece o art. 5º do Decreto nº 2.271, de 1997.
>
> § 1º A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, é direito do contratado, e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o art. 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.
>
> § 2º A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quanto forem necessárias em respeito ao princípio da anualidade do reajuste dos preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, tais como os custos decorrentes da mão de obra e os custos decorrentes dos insumos necessários à execução do serviço.
>
> § 3º Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, com datas-base diferenciadas, a repactuação deverá ser dividida em tantas quanto forem os acordos, dissídios ou convenções coletivas das categorias envolvidas na contratação.
>
> § 4º A repactuação para reajuste do contrato em razão de novo acordo, dissídio ou convenção coletiva deve repassar integralmente o aumento de custos da mão de obra decorrente desses instrumentos.
>
> .....
>
> Art. 38 - O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado a partir:
>
> I - da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório, em relação aos custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; ou
>
> II - da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão-de-obra e estiver vinculada às datas-base destes instrumentos.
>
> Art. 39 - Nas repactuações subseqüentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação.
>
> .....
>
> Art. 40 - As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.
>
> § 1º - É vedada a inclusão, por ocasião da repactuação, de benefícios não previstos na proposta inicial, **exceto** quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva.
>
> § 2º - Quando da solicitação da repactuação para fazer jus a variação de custos decorrente do mercado, esta somente será concedida mediante a comprovação pelo contratado do aumento dos custos, considerando-se:
>
> I - os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração;
>
> II - as particularidades do contrato em vigência;
>
> .....
>
> IV - a nova planilha com a variação dos custos apresentada;
>
> V - indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes; e
>
> VI - a disponibilidade orçamentária do órgão ou entidade contratante.
>
> § 3º - A decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita no prazo máximo de sessenta

dias, contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos.

§ 4º - As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, e não poderão alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento.

§ 5º - O prazo referido no § 3º ficará suspenso enquanto a contratada não cumprir os atos ou apresentar a documentação solicitada pela contratante para a comprovação da variação dos custos;.

§ 6º - O órgão ou entidade contratante poderá realizar diligências para conferir a variação de custos alegada pela contratada.

§ 7º - **As repactuações a que o contratado fizer jus e não forem solicitadas durante a vigência do contrato, serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato**.

Art. 41 - Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas observando-se o seguinte:

I - a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação;

II - em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade para concessão das próximas repactuações futuras; ou

III - em data anterior à ocorrência do fato gerador, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão-de-obra em que o próprio fato gerador, na forma de acordo, convenção ou sentença normativa, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras;

§1º Os efeitos financeiros da repactuação deverão ocorrer exclusivamente para os itens que a motivaram, e apenas em relação à diferença porventura existente.

Art. 41-A - As repactuações não interferem no direito das partes de solicitar a qualquer momento, a manutenção de equilíbrio econômico dos contratos com base no disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

.....

Art. 54 - Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, que poderá disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais e expedir normas complementares, em especial sobre as sistemáticas de fiscalização contratual e repactuação, e os eventuais valores máximos ou de referência nas contratações dos serviços." (grifou e destacou-se)

15. **A análise das normas aplicáveis à espécie, por sua vez, enseja a necessidade da satisfação dos seguintes pressupostos**: **a**) manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas (Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 33, e 55, XIII; Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 34-A; e Instrução Normativa SLTI/MP 3/2018, arts. 4º, *caput*, e 21 a 29); **b**) solicitação da contratada (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 40); **c**) interregno de um ano (Decreto nº 9.507/2018, art. 12, I; e Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, arts. 37 a 39): **c1**) para a primeira repactuação, a partir da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório, em relação custos com a execução do serviço decorrentes do mercado, tais como o custo dos materiais e equipamentos necessários à execução do serviço; **c2**) para a primeira repactuação, a partir da data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a variação dos custos for decorrente da mão-de-obra e estiver vinculada às datas-base; **c3**) nas repactuações subseqüentes à primeira, a partir da data do fato gerador que deu ensejo à última repactuação; **d**) demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação de planilha de custos e formação de preços ou do novo acordo convenção ou dissídio coletivo que fundamenta a repactuação, inclusive com a comprovação do aumento para a variação de custos decorrente do mercado (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 40, §§ 2º e 6º); **d1**) aprovação da planilha de custos de formação de preços pelo servidor competente; **e**) vedação à inclusão de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem obrigatórios por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 40, § 1º); **f**) subsunção ao valor máximo ou de referência na contratação do serviço fixado em ato normativo da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação -STLI/MP (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 54); **g**) vigência inicial dos novos valores contratuais (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 41): **g1**) a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação; **g2**) em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade para concessão das próximas repactuações futuras; **g3**) em data anterior à ocorrência do fato gerador,

exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão-de-obra em que o próprio fato gerador, na forma de acordo, convenção ou sentença normativa, contemplar data de vigência retroativa, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras; **h**) inexistência de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato, exceto se solicitada a repactuação durante a vigência do contrato (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 40, § 7º); **i**) acompanhamento do valor da garantia em razão da modificação do valor contratual nos moldes do artigo 56 da Lei nº 8.666/1993 (Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 19, XIX); **j**) indicação do crédito orçamentário para sua cobertura (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, III); **k**) registro por meio de apostilamento ou por aditamento quando coincidir com a prorrogação contratual (Lei nº 8.666/1993, art. 65, § 8º; e Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, art. 40, § 4º); **l**) dados obrigatórios do termo aditivo (Lei nº 8.666/1993, art. 61, *caput*); e **m**) publicação resumida do termo aditivo como condição indispensável para a eficácia (Lei 8666/1993, art. 61, p. único).

16. Importante a inteligência espelhada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União que auxilia no melhor entendimento das espécies de reajuste de preços (repactuação e reajuste de preços em sentido estrito), da diferença entre aquele e o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, e dos requisitos, *in verbis*:

I

"Esta representação formulada pela Segedam noticia a existência de problemas administrativos no processamento das solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua. Tais problemas verificam-se nos casos em que há o incremento dos custos de mão-de-obra nos respectivos contratos ocasionado pela data-base de cada categoria profissional ante o disposto no entendimento firmado pela Decisão 457/1995-Plenário, que condiciona o deferimento do pleito de reequilíbrio ao cumprimento do prazo de um ano após a última ocorrência verificada no contrato (assinatura, repactuação, revisão ou reajuste).

2. Conforme lembrado pela Secretaria-Geral de Administração, o fundamento legal invocado pela deliberação plenária para fixar o interregno foi o art. 28 da Lei 9.069/95, que instituiu o Plano Real, bem assim o art. 2° da Lei 10.192/2000, originária da conversão da MP 1.053/95.

3. Argumenta a Segedam que a restrição legal refere-se ao reajustamento de preços ou atualização monetária, mas foi estendida aos casos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de álea extraordinária imprevisível ou previsível, porém de conseqüências incalculáveis.

4. Nos contratos que têm como base o emprego de mão-de-obra, a unidade aponta que a restrição vem obrigando as empresas contratadas a absorverem o impacto dos efeitos econômicos das convenções coletivas de trabalho, que seriam eventos previsíveis de conseqüências incalculáveis, desde sua concessão até o cumprimento do prazo anual estipulado, o que acarreta prejuízos ao contratante e compromete a executoriedade do contrato.

5. Assim, solicita a Segedam que seja revista a mencionada Decisão 457/1995 a fim de solucionar o impasse gerado.

6. O parecer do Sr. Consultor Jurídico desenvolve uma linha de raciocínio diversa daquela adotada pela Segedam.

7. Segundo argumentado pela Conjur, o incremento dos custos de mão-de-obra em razão de dissídios coletivos das categorias profissionais não é hipótese ensejadora de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas sim de adequação de preços contratuais por meio de repactuação, fundada no art. 5° do Decreto 2.271/97. Acrescenta a Unidade Consultiva, com base na citada norma, que a repactuação deve observar o prazo anual para efetivação, contado na forma do item 7.2 da IN/Mare 18/97. Assim, a unidade considera que a repactuação fundamentada no reajuste salarial da mão-de-obra subordina-se ao cumprimento do prazo de um ano contado a partir da data da proposta ou da data do acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, que estipular o salário vigente à época da apresentação da proposta.

8. Nesse contexto, entende a Conjur que a orientação expedida pelo item 8.1 da Decisão 457/1995-Plenário permanece válida, mas que não subsiste base para acolher o entendimento contido no item 8.2 da deliberação, que classificou o reajuste salarial das categorias profissionais como situação determinante de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

9. Diante dos fundamentos trazidos à colação pela Conjur, manifesto-me de acordo com as linhas gerais do parecer daquela unidade sem prejuízo de propor ajustes como explicarei adiante.

10. Quanto à questão dos reajustes salariais em razão de convenção, acordo ou dissídio coletivo, não tenho dúvidas de que sua natureza jurídica é essencialmente distinta daquela conferida às situações de equilíbrio econômico-financeiro.

11. Na Lei 8.666/93, a questão do reequilíbrio econômico-financeiro é disciplinada no art. 65, inciso II, alínea "d", que estabelece, como condição para aplicação desse mecanismo, a ocorrência de alguma das seguintes hipóteses:

a) fatos imprevisíveis;

b) fatos previsíveis, porém de conseqüências incalculáveis;

c) fatos retardadores ou impeditivos da execução do ajustado;

d) caso de força maior;

e) caso fortuito;

f) fato do príncipe; e

g) álea econômica extraordinária.

12. Por conseguinte, não custa repisar que o reajuste verificado na data-base de uma dada categoria somente poderia ocasionar o rebalanceamento da equação econômico-financeira do contrato se pudesse ser enquadrado em alguma das situações previstas em lei.

13. De início, cumpre esclarecer que o reajuste salarial nada mais é do que a variação do custo do insumo "mão-de-obra" provocada pelo fenômeno inflacionário. Por esse motivo, não há como se aplicar a teoria da imprevisão, posto que o reajustamento não é resultante de imprevisão das partes, mas sim da previsão de uma realidade existente - a inflação -, consoante asseverado por José Cretella Júnior (*in* Licitações e Contratos, 2ª ed., Rio de Janeiro, ed. Forense, 1999, p. 255). Em conseqüência, fica eliminada a possibilidade de se caracterizar tal reajuste como fato imprevisível, retardador ou impeditivo, caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou álea econômica extraordinária. Também não cabe enquadrar o reajuste salarial como "fato previsível, porém de conseqüências incalculáveis", uma vez que o comportamento e os efeitos da inflação podem ser antevistos já na elaboração da proposta e, a seguir, incorporados na equação econômico-financeira do contrato, ainda que isso não ocorra em valores exatos. Verifica-se, pois, que o mencionado reajuste salarial não se amolda a nenhuma das situações determinantes de reequilíbrio econômico-financeiro descritas na lei.

14.Destaco que a conclusão expressa no item precedente não se constitui em novidade, pois se trata do posicionamento acolhido pela jurisprudência corrente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça - STJ, como demonstrado pelo teor das deliberações contidas nos RESPs 134797/DF, 411101/PR e 382260/RS, cuja ementa transcrevo a seguir:

"ADMINISTRATIVO - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - DISSÍDIO COLETIVO AUMENTO DE SALÁRIO - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ART. 65 DA LEI 8.666/93.

1. O aumento salarial a que está obrigada a contratada por força de dissídio coletivo não é fato imprevisível capaz de autorizar a revisão contratual de que trata o art. 65 da Lei 8.666/93.

2. Precedente da Segunda Turma desta Corte no RESP 134.797/DF.

3. Recurso especial provido."

15. Fica, portanto, afastada a possibilidade de se identificar os reajustes decorrentes da data-base das categorias como hipótese ensejadora de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços de forma contínua.

16. Deriva da constatação acima que o reajuste salarial pode ser objeto de repactuação, conforme estabelece a norma regulamentadora da matéria, o art. 5° do Decreto 2.271/97, transcrito abaixo:

"Art . 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada; (Proc. nº 001.912/2004-8, Relator Ministro SHERMAN CAVALCANTI, Acórdão 1563/2004-Plenário, DOU de 06/10/2004.

II

"15. O instituto da repactuação de contratos de serviços continuados encontra-se disciplinado nos arts. 37, 38 e 39 da Instrução Normativa-SLTI/MP 2, de 30 de abril de 2008, os quais

transcrevo a seguir:

"Art. 37. Será admitida a repactuação dos preços dos serviços continuados contratados com prazo de vigência igual ou superior a doze meses, desde que seja observado o interregno mínimo de um ano.

Art. 38. O interregno mínimo de 1 (um) ano para a primeira repactuação será contado a partir:

I - da data limite para apresentação das propostas constante do instrumento convocatório; ou

II - da data do orçamento a que a proposta se referir, admitindo-se, como termo inicial, a data do acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho ou equivalente, vigente à época da apresentação da proposta, quando a maior parcela do custo da contratação for decorrente de mão-de-obra e estiver vinculado às datas-base destes instrumentos.

Parágrafo único. Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, com datas-base diferenciadas, a data inicial para a contagem da anualidade será a data-base da categoria profissional que represente a maior parcela do custo de mão-de-obra da contratação pretendida;

Art. 39. Nas repactuações subseqüentes à primeira, a anualidade será contada a partir da data da última repactuação ocorrida." (grifos acrescidos)

16. Na situação em exame, o contrato foi assinado em 1/12/2004 e a modificação dos preços ora impugnada, levada a cabo no Termo Aditivo nº 02/2009, foi celebrada em 2/4/2009. Dessa forma, cuida-se de uma repactuação subsequente, sujeita, portanto, à disciplina do art. 39 da IN-SLTI/MP 2/2008.

17. Por consequência, para a examinar o atendimento ou não do referido dispositivo, faz-se necessário verificar se houve alguma repactuação, no intervalo de um ano antes do mencionado termo aditivo. Ou seja, se ocorreram duas repactuações entre 2/4/2008 e 2/4/2009.

18. Nesse passo, a partir de consulta realizada por minha Assessoria no Diário Oficial da União, observo que, no intervalo mencionado, somente foi celebrado o Termo Aditivo nº 15/2008, em 1/12/2008, que se limitou a prorrogar a duração do contrato de 1/1/2009 a 30/11/2009.

19. Cabe ressaltar, nesse sentido, que o referido termo aditivo não alterou os preços contratuais até então vigentes, tendo mantido o valor mensal de R$ 11.568,37, constante do Termo Aditivo nº 2/2008, imediatamente anterior. A tabela a seguir resume as aludidas informações:

Termo Aditivo Data de Assinatura Valor Total Período de Vigência Valor Mensal

2/2008 03/03/2008 58.291,85 5 meses 11.658,37

15/2008 01/12/2008 128.242,07 11 meses 11.658,37

Fonte: extratos de aditivos no Diário Oficial da União

20. Dessa forma, uma vez que não ocorreu qualquer repactuação no intervalo entre 2/4/2008 e 2/4/2009, ou seja, um ano antes do Termo Aditivo nº 02/2009, concluo que não houve infração ao art. 39 da Instrução Normativa-SLTI/MP 2/2008, não persistindo, portanto, os motivos indicados na primeira parte da letra "a" do item 13.

21. No mesmo sentido, não houve violação, no caso concreto, do subitem 9.1.4 do Acórdão 1.563/2004-Plenário, vazado nos seguintes termos:

"9.1.4. no caso das repactuações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua subseqüentes à primeira repactuação, o prazo mínimo de um ano a que se refere o item 8.1 da Decisão 457/1995-Plenário conta-se a partir da data da última repactuação, nos termos do disposto no art. 5º do Decreto 2.271/97 e do item 7.1 da IN/Mare 18/97;"(grifos acrescidos).

22. Do mesmo modo, verifico que não ocorreu, na situação em exame, preclusão do direito de solicitar a repactuação do contrato, quando da assinatura do Termo Aditivo nº 2/2008, em 1/12/2008, questão não abordada pela unidade técnica, mas relevante para o exame da legalidade da repactuação.

23. Acerca do assunto, cabe destacar que este Tribunal, seguindo votos por mim elaborados no âmbito dos Acórdãos 1.827/2008 e 1828/2008, ambos do Plenário, adotou o seguinte entendimento:

"8. A partir da data em que passou a viger as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou deter o direito à repactuação de preços. Todavia, ao firmar o termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados, a contratada deixou de exercer o

seu direito à repactuação pretérita, dando azo à ocorrência de preclusão lógica.".

24. No caso em exame, a Convenção Coletiva de Trabalho que deu ensejo à solicitação de repactuação contratual levada a efeito no Termo Aditivo nº 02/2009 foi assinada em 18/12/2008 (peça 33, p. 32), ou seja, posteriormente à celebração do Termo Aditivo nº 2/2008, em 1/12/2008.

25. Dessarte, concluo que não houve, no presente caso concreto, preclusão do direito de solicitar a revisão dos preços contratuais, de forma que também não ocorreu, na espécie, violação à referida jurisprudência do TCU.

26. Com relação ao cumprimento do art. 5º do Decreto 2.271/1997, parte final, que impõe a necessidade de demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada, previamente à repactuação, trago as seguintes considerações.

27. Compulsando os documentos carreados aos autos, verifico que a sociedade empresária Sebival - Segurança Bancária, Industrial e de Valores e a Escola Agrotécnica juntaram a memória de cálculo do novo valor contratual proposto e as pesquisas de preços realizadas à época da celebração do Termo Aditivo nº 02/2009 (peça 31, p. 43-44, peça 33, p. 1-7 e p. 12-17).

28. Sendo assim, considerando que o valor mensal proposto (R$ 13.798,34) foi inferior aos cotados pelas empresas consultadas (R$ 24.225,00 e R$ 16.150,00) e que não foram carreadas evidências aptas a infirmar os parâmetros pesquisados; julgo que a Administração adotou as medidas ao seu alcance para a comprovação da economicidade da repactuação solicitada. Desse modo, não vislumbro razão legítima, diante dos elementos juntados aos autos, para contestar a vantajosidade do aditivo celebrado.

29. Com relação à afirmação de que a planilha fornecida pelo contratado apresentou percentuais que superam os limites razoáveis para a Administração, especificamente no que concerne ao valor de encargos sociais - 76,00%, quando o máximo admissível era de 73,00% - observo que a correção do referido percentual implica um impacto de apenas R$ 39,76 e R$ 7,87 por posto noturno e diurno, respectivamente.

30. Tomando por base a quantidade de postos contratuais (3 noturnos e 2 diurnos) e o período contratual sobre o qual incidiu o novo valor (de 1/1/2009 a 30/11/2009, 11 meses), constato que as diferenças relacionadas no item anterior implicam um pagamento a maior de apenas R$ 1.485,23 em razão do termo aditivo, ou seja, 0,98% do montante total do ajuste (R$ 151.791,74).

31. Dessa forma, considerando a vantajosidade do termo aditivo, conforme aduzido no item 28 supra, e os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, julgo incabível a adoção de qualquer medida visando à devolução da aludida quantia, razão pela qual acato, também por esse motivo, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis.

32. Por fim, no que se refere à assertiva de que o termo aditivo em análise foi irregular porque houve pagamento com efeito financeiro retroativo a 1/1/2009, invoco o entendimento adotado por este Tribunal, nos retromencionados Acórdãos 1.827/2008 e 1828/2008, ambos do Plenário:

"7. Sendo a repactuação contratual um direito que decorre de lei (artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93) e, tendo a lei vigência imediata, forçoso reconhecer que não se trata, aqui, de atribuição, ou não, de efeitos retroativos à repactuação de preços. A questão ora posta diz respeito à atribuição de eficácia imediata à lei, que concede ao contratado o direito de adequar os preços do contrato administrativo de serviços contínuos aos novos preços de mercado."

33. Desse modo, concluo que não houve qualquer irregularidade quanto aos fatos aduzidos pela unidade técnica nas letras "a" e "b" do item 13 retro, razão pela qual cabe acolher as alegações de defesa dos responsáveis e afastar, portanto, a imputação de débito e multa." (Proc. nº 020.970/2010-2, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER, Acórdão 1601/2014-Plenário, DOU de 18/06/2014.)

17. Assim, desde que determinado na referida Convenção Coletiva de Trabalho o reajuste dos salários normativos, bem como a forma de pagamento das parcelas [previstas nas planilhas de formação de preços e mesmo a não estabelecida naquela oportunidade, mas que se tornou obrigatória por força de instrumento legal, sentença normativa, acordo coletivo ou convenção coletiva], é admitida a repactuação, desde que observado o interregno mínimo de 1 (um) ano.

18. Nesta oportunidade, ressalta-se que a presente análise cingiu-se apenas ao aspecto jurídico formal,

com exclusão das questões de oportunidade, conveniência, cálculos, limite máximo do acréscimo, pesquisas e valores porventura apresentados, pois, não cabe a esta Procuradoria Federal pronunciar-se, em princípio, sobre tais pontos.

19. **Finalmente, a assinatura do Termo de Apostilamento** estará condicionada à comprovação pela Administração, de que o direito da Contratada, relativamente à repactuação, não está precluso, conforme estabelecido no § 7º, do artigo 40, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

20. Destarte, à vista de todo o exposto e legislação supramencionada, **desde que acatadas as observações e recomendações contidas neste parecer, mormente os seus parágrafos 15 e 19**, opina-se pela aceitação da minuta do Termo de Apostilamento.

S.M.J. é o parecer.

Goiânia (GO), 2 de setembro de 2019.

Benedito José Pereira
Procurador Federal

Magnífico Reitor,

De acordo com o parecer de fls. retro, que submeto a Vossa Magnificência, para apreciação.

Goiânia, 2 de setembro de 2019.

Francisco Antônio Nunes
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23070010773201722 e da chave de acesso a5ed6ef6

Documento assinado eletronicamente por BENEDITO JOSE PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 715804780 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): BENEDITO JOSE PEREIRA. Data e Hora: 02-09-2021 17:27. Número de Série: 13303404. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO ANTONIO NUNES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 715804780 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO ANTONIO NUNES. Data e Hora: 03-09-2021 14:50. Número de Série: 71128187726321693786147305742. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
