



PARECER Nº: 368/2016 – PRCON/PGDF
PROCESSO Nº: 370.000.269/2013 e 370.000.105/2016
INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ASSUNTO: REAJUSTE DE PREÇOS.

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 03/06/2016 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
/ / 20

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICA. CRITÉRIO DE REVISÃO DE PREÇOS. REAJUSTE OU REPACTUAÇÃO. LEI N. 8.666, ART. 40, XI E 55, III.

I - Embora o contrato sob exame apresente uma nítida prevalência de mão-de-obra, não se trata de contrato de serviço continuado, uma vez que não visa atender uma necessidade perene da Administração. De outro lado, o contrato em tela diferencia-se dos contratos de simples alocação de mão-de-obra, em que o reajustamento salarial provocado pela Convenção Coletiva de Trabalho deflagra o processo de revisão de preços, mediante repactuação.

II - Na situação presente cabe conferir validade à previsão editalícia e contratual de reajuste.

III - Os efeitos do reajuste ocorrem a partir do momento em que o pedido foi deduzido pelo particular, não podendo retroagir a data anterior.

Folha nº	117
Processo nº	370 000 105 / 2016
Rubrica:	Telma Matrícula: 43182-6

I. RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre pedido de reajuste dos preços fixados no Contrato n. 08/2014, cujo objeto é a prestação de serviços de consultoria técnica para apoio ao gerenciamento da Unidade do PROCIDADES, do Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, envolvendo a coordenação,



supervisão, gestão ambiental e monitoramento daquele Programa¹, custeado com recursos do Contrato de Empréstimo BID n. 2957/OC-BR.

O ajuste em tela foi assinado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do DF – SEDS - e o Consórcio COBRAPE/TOPOCART em 03 de novembro de 2014², no valor máximo total de R\$ 6.872.765,84, com vigência de vinte e seis meses, e prazo de execução de vinte e quatro meses.

A contratação tem origem em processo seletivo cuja sistemática observa as diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID³, circunstância que atrai a incidência do art.42, parágrafo 5º, da Lei n. 8.666/93⁴.

Em 27 de janeiro de 2016, a Contratada apresentou pedido de reajuste de preços, com fulcro na Cláusula 6.2(a) do Contrato, que prevê a aplicação do INPC acumulado nos doze meses subsequentes à data de apresentação da proposta. O valor do reajuste solicitado é de R\$ 95.687,10 (fls.02/03).

Encaminhado o requerimento à Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, aquela unidade suscitou questionamento relativo ao mecanismo de revisão a ser aplicado no caso concreto, se reajuste ou repactuação de preços, considerando que no contrato haveria prevalência de serviços em detrimento de materiais/equipamentos.

Já em 04 de abril de 2016, o Consórcio Contratado apresentou novo requerimento, relativo ao que seria o segundo período de reajuste de preços (fls.107 e segts).

Em seu despacho de encaminhamento, o Sr. Secretário de Estado solicita manifestação desta PGDF acerca do critério de revisão a ser aplicado no caso (fls.115 e 105).

Por fim, cabe esclarecer que juntamente com o Processo n. 370.000.105/2016, que trata do pedido de reajuste, foram enviados oito volumes do Processo n. 370.000.269/2013, que traz os documentos relativos à contratação do Consórcio COBRAPE/TOPOCART.

Folha n°	118
Processo n°	370.000.105/2016
Rubrica:	<i>Teles</i> Matrícula: 43182-6

¹ As atividades desenvolvidas encontram-se detalhadas às fls.328-v e segts.

² Original às fls. 987 e segts.

³ Edital SOLICITAÇÃO DE PROPOSTAS – SDP N.001/2013/SDE/DF, sob o método SELEÇÃO BASEADA NA QUALIDADE E CUSTO DESENVOLVIMENTO – BID, às fls.292/357.

⁴ § 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior



II – PRELIMINAR

Preliminarmente, importa salientar que a presente manifestação limita-se apenas ao questionamento apresentado pela Consultante, relativo ao instrumento jurídico aplicável à revisão de preços contratados.

Nessa linha, não cabe neste momento adentrar na análise da conveniência ou oportunidade dos atos já praticados nos autos, cuja responsabilidade está adstrita ao gestor público, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

III - FUNDAMENTAÇÃO

Como bem se sabe, reajuste e repactuação são basicamente formas de revisão dos preços contratuais em razão de desequilíbrio ordinário e contratual, ocasionado pelo processo inflacionário. Essas duas formas de recomposição não se acumulam.

Enquanto no reajuste a recomposição do preço é feita automaticamente (desde que haja pedido expresso da contratada) por meio de um índice geral ou específico – normalmente o INPC ou IPCA - e que deve dentro do possível refletir os custos setoriais, na repactuação a recomposição é implementada com base na variação de custos de insumos previstos em planilha de composição de preços, após transcorrido um ano, sendo necessário ainda efetivar pesquisas de preços, especialmente junto à outros órgãos públicos (valor atual de mercado), a fim de verificar se é verdadeiramente vantajoso à Administração a repactuação do contrato, ou providenciar novo procedimento licitatório.

Dado o seu caráter didático, vale conferir o conceito de repactuação dado pela Instrução Normativa n. 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

“REPACTUAÇÃO é o processo de negociação para a revisão contratual de forma a garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em face da variação dos custos contratuais dos serviços continuados, devendo estar previsto no instrumento convocatório com data vinculada à apresentação das propostas ou do acordo ou convenção coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado, no caso da primeira repactuação, ou da última repactuação, no caso de repactuação sucessiva;

De outro lado, tendo em vista suas características, ao contrário do reajuste via índice de preços, a repactuação de preços pode levar, a depender da situação concreta, não ao aumento do valor contratual, senão à redução dos preços contratados.

Folha n°	119
Processo n°	370 000105/2016
Rubrica:	<i>elma</i> Matrícula: 43182-6



Sobre o ponto, vale trazer lição do Prof. Marçal Justen⁵ :

"Posteriormente, a figura da repactuação de preços generalizou-se para as contratações do art. 57, inc. II. É que, nesses casos, a efetiva variação de custos do particular pode ser inferior àquela retratada em índices gerais de preços. Veja-se que a finalidade da repactuação não é negar ao particular uma compensação automática, a cada doze meses, pelas elevações em seu custo, mas sim a de evitar que a adoção de índices genéricos produza distorções contrárias aos cofres públicos.

A especial razão de utilização da repactuação nos contratos do art. 57, inc. II, reside em que a renovação contratual produz ganhos econômicos e ampliação da eficiência do particular. Se houver a redução de seus custos, a consequência inafastável será a reavaliação da relação entre vantagens e encargos anteriormente pactuada" (grifos acrescentados)

Considerando-se a prevalência dos custos da mão-de-obra em contratos de natureza contínua, não pode a Administração Pública desconsiderar os efeitos financeiros decorrentes dos acordos e convenções coletivas de trabalho, eis que suas disposições repercutem sobremaneira na equação econômico-financeira desses contratos, de modo que deve-se buscar a manutenção das condições efetivas da proposta.

Nessa linha, hoje é ponto pacífico que os contratos de prestação de serviços contínuos em que o preço contratual for preponderantemente composto pelos custos da mão de obra, deve-se adotar como critério de reajustamento a repactuação de preços. Em contrapartida, prevalecendo os custos de material, poderá ser adotado o reajuste, com fundamento na Lei n. 8.666, art. 40, XI e 55, III⁶.

No caso presente, tenho que o correto é aplicar a revisão por meio de reajuste, conforme veremos a seguir.

Embora o contrato sob exame apresente uma nítida prevalência de mão-de-obra (Cláusula 6ª do Contrato), não se trata de contrato de serviço continuado, uma vez que não visa atender uma necessidade perene da Administração.

Conforme ensinamento do jurista Ivan Barbosa Rigolin, serviço contínuo *"significa aquela espécie de serviço que corresponde a uma necessidade permanente da Administração, não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas; nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão."*⁷

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União conceitua serviços de natureza contínua como sendo serviços auxiliares e necessários à Administração no

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 763.

⁶ Nesse sentido, Acórdão 3388/2012 – Plenário/TCU.

⁷ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Publicidade Institucional e Serviço Contínuo. In Boletim de Licitações e Contratos Administrativos, nº 12, São Paulo: NDJ, 1999.

Folha n°	120
Processo n°	370000105/2016 4
Rubrica:	elmc Matrícula: 43182-6



desempenho das respectivas atribuições. São aqueles que, se interrompidos, podem comprometer a continuidade de atividades essenciais e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro⁸.

Ademais disso, o contrato em tela – consultoria especializada - diferencia-se dos contratos de simples alocação de mão-de-obra (v.g. vigilância, limpeza ou conservação), em que o reajustamento salarial provocado pela Convenção Coletiva de Trabalho deflagra o processo de revisão de preços, mediante repactuação, não alterando essa conclusão o fato de o contrato prever como critério de remuneração/medição o tempo efetivamente alocado pelos profissionais na realização dos serviços.

Trata-se de uma atividade técnica e intelectual, na qual não se contrata simplesmente as pessoas envolvidas, a exemplo do que se vê das atividades descritas no Item “4” do Termo de Referência, tais como planejamento do Programa PROCIDADES, sistemática de monitoramento, auxílio na administração geral do programa, preparação de documentação para auditorias, etc.

Nessa ordem de idéias, infere-se que se for verificada um aumento dos valores da remuneração dos empregados ou dos preços de mercado dos materiais/equipamentos que compõem os custos contratuais, a Contratada seguirá sendo obrigada a prestar os serviços na forma e preços pactuados, sem direito a revisões ou aumentos de valores, salvo o reajuste anual já previsto no contrato, a que se refere o art. 40, XI, da Lei de Licitações.

Situação como a presente muito se aproxima dos contratos de engenharia consultiva, como fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras, os quais o Tribunal de Contas da União teve a oportunidade examinar com profundidade quando do Acórdão n. 2.215/2012-P. Confira-se algumas passagens do referido julgado:

14.4. Na análise do tema, enfatiza-se que os contratos em exame, de engenharia consultiva, diferenciam-se nitidamente dos contratos para fornecimento de mão de obra. Nestes, a data base de salários adotada na proposta é usualmente considerada como termo inicial de contagem dos reajustes contratuais, assim como a variação dos salários em cada data base é refletida diretamente no reajuste do contrato. Nos ajustes em questão, diferentemente, não há qualquer vínculo do período e do montante de reajuste do contrato com a variação de salários ocorrida na vigência do contrato (de cinco anos, no caso). É o contratado quem deve assumir os riscos de eventuais diferenças entre as variações salariais que ocorrerem em cada período de apuração e o reajuste que lhe será proporcionado pelo índice contratual preestabelecido.

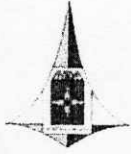
(...)

d) fixado o preço do contrato, variações normais do custo dos insumos constituem riscos do negócio, a serem suportados pelas partes. Assim como variações que elevem o preço devem ser assumidas pelo contratado, a Administração, por outro lado, não poderá reivindicar ganhos oriundos de

⁸ Licitações & Contratos, Orientações e Jurisprudência do TCU 4ª Edição, Pág. 772/774

Folha n°	123
Processo n°	370000105/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i>
Matrícula:	43182-6





reduções havidas dentro da dinâmica normal dos preços. Essas oscilações ordinárias motivam, tão somente, a aplicação de reajustes anuais, segundo índices setoriais ou globais, conforme disponha o edital da licitação e o contrato.

Ademais, aplicar a repactuação poderia significar um comportamento contraditório da Administração, que divulgou previamente um processo seletivo - edital, acompanhado de minuta contratual com cláusula que disciplinava detalhadamente o reajuste ("Contrato-III-Condições Especiais do Contrato, Item 6.2a, fl.354), reproduzida no contrato assinado pelas partes (fl.1024). Ou seja, cabe dar prevalência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Veja-se, ainda sobre o ponto, que a Cláusula de reajuste foi ressaltada no Parecer n. 307/2014-PROCAD/PGDF, que examinou a minuta contratual previamente ao término do processo seletivo, antes da assinatura do ajuste pelas partes (fl.593).

Assim, muito embora seja possível, em tese, promover a alteração de uma cláusula contratual que prevê o reajuste por disposição determinando a repactuação, quando aquela mostra-se inadequada ou insuficiente para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro⁹, na situação presente cabe conferir validade à previsão editalícia e contratual de reajuste.

Superada essa questão, cabe avançar sobre alguns outros aspectos da questão, os quais não podem nos passar despercebidos.

A primeira observação diz respeito ao fato de o Edital prever o reajuste com base no Índice Nacional de Custo de Construção Civil e Obras Públicas (fl.354) – tanto que o Parecer n. 307/2014-PROCAD/PGDF ressaltou tal disposição -, e a versão final assinada pelos Contratantes, de forma diversa, previu a aplicação do INPC.

De fato, não se pode olvidar que o objeto contratual não envolve a execução ou gerenciamento de obra pública, de onde se conclui que seria inadequado o primeiro índice.

Entretanto, devemos lembrar que o Decreto n. 36.246, de 02/01/2015, determinou que em todos os contratos públicos então vigentes, o contratado deveria ser convocado no prazo de 60 (sessenta) dias da publicação, para fins de negociação visando à substituição do índice de reajustamento de preços pelo IPCA¹⁰.

⁹ Quanto a tal possibilidade, confira-se Acórdão TCU n. 36/2008-P

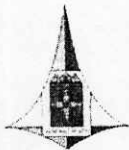
¹⁰ Art. 4º Fica estabelecido que em todos os editais de licitação e contratos administrativos a serem firmados pelo Governo do Distrito Federal, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa e inexigibilidade, deverá ser adotado como índice de reajuste para compensar os efeitos das variações inflacionárias o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que substituirá qualquer outro índice que esteja sendo adotado no âmbito distrital.

§ 1º O disposto no "caput" deste artigo não se aplica aos contratos administrativos de obra pública e serviços de construção civil, para os quais serão mantidas as regras vigentes.

§ 2º Nos contratos e termos de parceria firmados com as entidades do terceiro setor e nos convênios firmados com as entidades privadas cujo objeto seja prestação de serviços de saúde, educação e assistência social, deverá ser adotado o IPCA como índice de reajuste, podendo, entretanto, mediante

Folha n°	122
Processo n°	370000105/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6

[assinatura]



Embora o referido decreto tenha sido revogado pelo Decreto n. 37.121, de 16/02/2016 - que não reproduziu aquela disposição anterior -, deveria a Secretaria de Desenvolvimento Econômico ter cumprido a determinação regulamentar quando da vigência daquela norma.

Compulsando os autos, não encontramos qualquer observação ou esclarecimento em relação a este ponto.

A segunda observação refere-se aos efeitos retroativos do pedido de reajuste.

Como bem se sabe, esta Casa consolidou o entendimento de que os efeitos do reajuste ocorrem a partir do momento em que o pedido foi deduzido pelo particular, não podendo retroagir a data anterior. Nesse sentido o Parecer n. 1007/2011-PROCAD/PGDF e Parecer n. 962/2015-PRCON/PGDF.

De fato, não seria razoável submeter a Administração à incerteza da data em que será formulado o pedido da contratada.

Admitir que a Contratada possa, por exemplo, formular seu pedido quando já às vésperas do encerramento do prazo contratual, retroagindo os efeitos à data do aniversário da proposta geraria uma insegurança jurídica que não se coaduna com os princípios de direito administrativo, especialmente quando considerados os aspectos de disponibilidade orçamentária prévia.

Nesse vértice, cabe à Contratada formular seu pedido de reajuste tempestivamente, logo quando do aniversário da data de apresentação da proposta, caso tenha expectativa de obter a variação integral, anual, do índice de reajuste previsto contratualmente. E cabe à Administração concedê-lo, logo após.

De certo modo, este é o mesmo raciocínio que embasa a incidência da preclusão sobre a pretensão de reajuste, quando formulado após a prorrogação contratual ou após o encerramento da vigência contratual.

autorização justificada do titular da unidade orçamentária interessada e após deliberação da GOVERNANÇA-DF, ser utilizado outro índice.

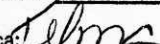
§ 3º Todos os processos de licitação para aquisição de bens ou serviços de que trata este Decreto, em que o objeto da licitação ainda não tenha sido homologado e adjudicado ao licitante vencedor, bem como os processos de dispensa ou inexigibilidade, deverão ser ajustados para fazer constar que o índice a ser adotado para fins de reajuste contratual será o IPCA, observadas as exigências de divulgação e reabertura de prazo procedimental estabelecidas em Lei.

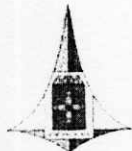
Art. 5º No que se refere aos contratos em vigor, o contratado deverá ser convocado, no prazo de 60 (sessenta) dias contado da publicação deste decreto, para fins de negociação visando à substituição do índice de reajustamento de preços, conforme estabelecido no artigo 27 deste Decreto.

§ 1º Na hipótese do contratado aceitar o novo índice, a unidade contratante deverá providenciar o respectivo aditamento contratual.

§ 2º Em caso de recusa por parte do contratado, a unidade contratante não prorrogará o contrato e deverá iniciar novo procedimento licitatório com a antecedência necessária a evitar solução de continuidade dos serviços prestados.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, caso o procedimento licitatório não esteja concluído antes do término do contrato em vigor, este poderá ser excepcionalmente prorrogado uma única vez, devendo constar do respectivo aditamento que a prorrogação do contrato dar-se-á pelo prazo de 6 (seis) meses ou até a conclusão da licitação, o que ocorrer primeiro.

Folha n°	123
Processo n°	370 000 105/2016
Rubrica:	 Matrícula: 43182-6



São estas as observações a serem feitas.

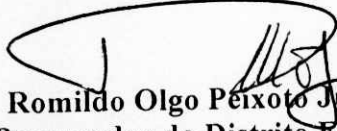
IV – CONCLUSÃO

À luz das considerações expendidas no corpo do opinativo, conclui-se que a revisão de preços deve ser efetivada por meio de reajuste, e não por meio de repactuação, devendo os efeitos financeiros retroagirem à data da solicitação da contratada.

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 07 de maio de 2016.


Romildo Olgo Peixoto Júnior
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 28.361

Folha n°	124
Processo n°	370000105/2016
Rubrica:	telma Matrícula: 43182-6

RECEBIDO
DIGAB/PCDF
Em 09/05/2016
Hora: 10 : 35

telma



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 370.000.105/2016 (apenso nº 370.000.269/2013)
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento
Sustentável e Turismo
ASSUNTO: Reajuste Contrato
MATÉRIA: Administrativa

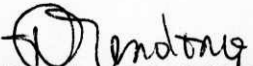
APROVO O PARECER Nº 0368/2016 – PRCON/PGDF, exarado pelo
ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

Em acréscimo às orientações firmadas pelo i. Procurador, cabe apontar o seguinte. Consta do pedido de reajuste (fls. 02/11) de preços ao Contrato nº 08/2014-SDE/DF¹, formulado pelo consórcio contratado COBRAPE-TOPOCRAT, planilha de preços atualizados *para cada empresa do consórcio*. Não há elementos suficientes para verificar se tais valores se referem à divisão entre as empresas do valor atualizado devido à contratada, ou se se trata de pagamento em dobro do total apurado. Considerando os termos do pedido, recomendo atenção à Consulente por ocasião dos cálculos do reajuste a ser pago, a fim de evitar pagamentos indevidos.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Em 03 / 06 /2016.

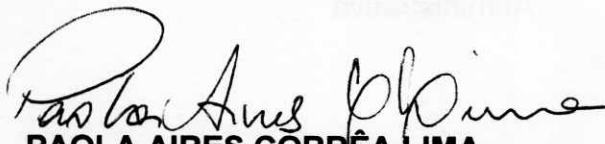
Folha nº 125 - Mat.: 36.997-7
Processo: 370000105/2016
Rubrica: (assinatura)


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

¹ Pela leitura do Contrato nº 08/2014-SDE/DF, verifica-se que o figura um Contratante, que é o Consórcio formado pelas empresas COBRAPE e TOPOCART, sendo cada uma das quais responsável conjunta e solidariamente perante o Contratante (fls. 21).

De acordo. Encaminhe-se os autos à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 03/06/2016.



PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do Distrito Federal