



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

PARECER JURÍDICO Nº 617/2024-SEJUR/PMP

REFERENTE AO CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 1228/2022.

PARECER JURÍDICO - ANÁLISE DE TERMO ADITIVO

SOLICITANTE: Departamento de Licitação.

ASSUNTO: Termo Aditivo de contrato administrativo.

***Ementa:* ADMINISTRATIVO – ANÁLISE – TERMO
ADITIVO DO CONTRATO Nº 1228/2022.
IMPOSSIBILIDADE.**

I - RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação do Setor de Contratos para que fosse elaborado o Parecer Jurídico com a análise do Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 1228/2022, tendo por objeto **"CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DO VERDE E PAISAGISMO NO MUNICÍPIO DE PARAGOMINAS/PA, PARA A SECRETARIA DE URBANISMO-SEMUR."**

A empresa Preserve Coletora de Resíduos Ltda – EPP, solicita a repactuação do Contrato, no percentual de 18,82%, indicando, reajustes salariais ocorridos em 2023 e 2024 e aumento nas despesas operacionais, especialmente com insumos e combustíveis, acumulados ao longo de dois anos.

A Secretaria Municipal de Urbanismo – SEMUR, através de **Parecer Técnico nº 006/2024**, concluiu que: *“Desta maneira, o referido pedido encontra-se com respaldo legal conforme Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e o percentual solicitado possui parâmetros aceitáveis, uma vez que busca trazer equilíbrio financeiro ao contrato, sendo feito somente a atualização salarial na planilha de custos.”*

É o relatório

II – DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica *“in abstracto”*, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

a) DO REAJUSTE, REVISÃO E REPACTUAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. LINHAS GERAIS.

A Administração Pública por via de regra e no teor do preceituado Art. 37, XXI da Lei Maior, quando de suas compras e licitações, realizações de obras e serviços, está a procedimento de licitação pública. Vejamos o que dispõe o citado artigo:

”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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998).

[...]

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.”

Nesta linha a Lei de Licitação nº 8.666/93 disciplina o processo licitatório a que está vinculada a Administração Pública, instituindo as modalidades em que estas podem ocorrer, os tipos de certame, e também estipula o regramento aplicável aos contratos, incluindo a sua forma e a possibilidade de alteração dos termos previamente ajustados, quando necessários.

Antes de entrar na matéria propriamente dita, é importante destacar que existem três tipos de Revisão Contratuais, a saber:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Revisão de preços – é uma Alea extraordinária, pode ser solicitado quando ocorrem fatos extraordinários e questões imprevisíveis ou previsíveis e de consequências incalculáveis, conforme nos orienta o Art. 65 da Lei de Licitações;

Reajuste por índice – O reajuste deve ser entendido como uma atualização monetária, é um instrumento utilizado para que se mantenha o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, atualizando os valores por perdas inflacionárias ocorrida no período. Ele é devido respeitando uma anualidade. Deve ser concedido utilizando algum índice oficial de inflação como o IPCA ou IGP-M;

Repactuação – ocorre em contratos de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra. A revisão é provocada se houver acordos, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, caso tais ocorrências provoquem variações destes custos.

Neste sentido já se manifestou o professor Marçal Justen Filho:

Existem três instrumentos jurídicos para a recomposição da equação econômico-financeira da contratação administrativa. São eles: a revisão de preços, o reajuste de preços e a repactuação de preços.

A revisão (recomposição) de preços consiste numa análise realizada ordinária ou extraordinariamente, destinada a restabelecer a relação original entre encargos e vantagens. Resume-se numa comparação entre as situações existentes em dois momentos distintos. Examinam-se as vantagens e os encargos existentes no momento da formulação da proposta e se estabelece uma comparação com as vantagens e encargos existentes num momento posterior. Verificando-se que ocorreu uma alteração derivada que não se configure como inerente aos riscos ordinários do empreendimento, caberá adotar uma solução destinada a restabelecer a relação originária.

O reajuste de preços envolve uma previsão contratual de indexação da remuneração devida ao particular a um determinado índice, de modo a promover a sua alteração nominal periodicamente, de acordo com a variação do referido índice.

Essas duas figuras são aplicáveis genericamente a todos os contratos administrativos.

A repactuação é uma solução aplicável apenas para os contratos de serviços contínuos, que forem objeto de renovação nos termos do art. 57, II, da Lei 8.666/1993, tais como serviços de limpeza e vigilância, por exemplo. A repactuação destina-se a substituir o reajuste de preços. A repactuação elimina a indexação absoluta dos preços, que é uma característica do reajuste de preços.

Aos autos é pedido a repactuação do Contrato, no percentual de 18,82%, indicando, reajustes salariais ocorridos em 2023 e 2024 e aumento nas despesas operacionais, especialmente com insumos e combustíveis, acumulados ao longo de dois anos.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Sabe-se que os contratos de prestação de serviços podem ser celebrados com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra, neste sentido, veja o que diz a Resolução nº 163/2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Instrução normativa nº 05/2017 da Seges/MP:

Resolução nº 163/2013 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:

Art. 1º [...] § 1º Considera-se dedicação exclusiva de mão de obra aquela em que o Edital de Licitação e anexos (Termo de Referência ou Projeto Básico e minuta de contrato) por via de regra estabelecem que a contratada deve alocar profissionais para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, independentemente de o edital indicar perfil, requisitos técnicos e quantitativo de profissionais para a execução do contrato, sendo que a atuação simultânea devidamente comprovada de um mesmo empregado da contratada em diversos órgãos e/ou empresas descaracteriza a dedicação exclusiva de mão de obra.

c/c

Instrução normativa nº 05/2017 da Seges/MP:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e 2 de 104

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Quando pactuados com dedicação exclusiva de mão de obra, o reajuste dos contratos deve ocorrer por intermédio da repactuação, consoante já deliberou o Tribunal de Contas da União:

O instituto da repactuação de preços aplica-se apenas a contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra.¹

A repactuação de preços aplica-se apenas às contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra e ocorre a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, 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 2.271/97, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.²

¹ TCU, Acórdão nº 1.488/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo

² TCU, Acórdão nº 1.574/2015, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 24.06.2015.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

O Tribunal de Contas da União, em oportunidade, já definiu a diferença entre o reajuste por índice e a repactuação no acórdão nº 1.309/2006 - Primeira Câmara:

A melhor forma de interpretar a repactuação é como uma espécie do já mencionado instituto de reajuste, pois a repactuação também se destina a compensar o desequilíbrio econômico-financeiro resultante do aumento dos custos de execução do contrato causado pela inflação.

A diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no reajuste há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar. Outra distinção importante é que, diferentemente do que ocorre com o reajuste, a repactuação é aplicável exclusivamente naqueles contratos cujo objeto é a prestação de serviços executados de forma contínua.

Diversamente do que ocorre no caso do reajuste em sentido estrito, que ocorre pela aplicação de índice de medição da variação inflacionária já previsto no contrato, a repactuação demanda prova efetiva da variação dos custos. Essa prova deve ser feita pelo contratado em requerimento especificamente destinado à repactuação.

A esse propósito, cabe destacar a norma contida no art. 7º do Decreto Federal nº 9.507/2018, importante referência sobre o tema, mesmo para órgãos e entidades que não tem submissão a ele:

Art. 7º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:

I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra.

Portanto, o reajuste em sentido estrito, aquele feito por índice, é espécie de reajuste que se utiliza em contratos de prestação de serviços nos quais não haja a dedicação exclusiva de mão de obra³.

A operacionalização da repactuação, é, em regra realizada mediante apostilamento, nesta esteira, a previsão legal para o presente caso pode ser encontrada no Artigo 65, § 8º, da Lei 8.666/93, vejamos:

³ SANTOS, José Anacleto Abduch. **Repactuação de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra**. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Doutrina. Publicado em: 23.08.2019. Acesso em: 31/03/2022.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.

Sobre isto, manifestou-se oportunamente o TCU:

Restrinja a formalização de reajuste de contrato por apostila somente às previsões expressas no artigo 65, §8º, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 576/2004-Segunda Câmara)

Adote providências no sentido de efetuar o apostilamento dos reajustes contratuais concedidos, observando, assim, as disposições contidas no §8º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, anexando-os aos respectivos contratos. (Acórdão 1613/2004-Segunda Câmara).

Portanto, em regra indicar-se-ia o emprego do apostilamento, que é o instrumento indicado para formalização de modificações de condições contratuais que decorrem de cláusulas já previstas em contrato, apenas para fazer constar reajustes do valor do contrato ou para o registro de medidas burocráticas, a exemplo das 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, hipóteses estas contidas no art.65, §8º da Lei 8.666/93, pois as referidas medidas não caracterizam alteração do mesmo, no entanto por se tratar de também de renovação contratual, a qual trataremos especificamente no tópico a seguir, sugerimos a utilização de termo aditivo, contemplando o presente reajuste, que frisa-se só poderá ser dado com o cumprimento da anualidade contratual.

b) DA PRECLUSÃO LÓGICA A REPACTUAÇÃO.

O Tribunal de Contas da União concebeu tese no sentido de que, se o contratado formaliza a prorrogação de um contrato de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra sem requerer sua repactuação, opera a preclusão e, com ela, desaparece a possibilidade de repactuar⁴:

A partir da data em que passou a vigor as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou a deter o direito à repactuação de preços. Todavia, ao firmar o termo aditivo de prorrogação

⁴ SANTOS, José Anacleto Abduch. **Repactuação de contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.** Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Doutrina. Publicado em: 23.08.2019. Acesso em: 31/03/2022.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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. (TCU, Acórdãos nºs 1.827/2008 e 1.828/2008.)

Ocorre preclusão lógica do direito à repactuação de preços decorrente de majorações salariais da categoria profissional quando a contratada firma termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados. (TCU, Acórdão nº 1.601/2014, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 18.06.2014.)

Percebe-se que, no entender do Tribunal de Contas da União, a repactuação é espécie de direito disponível, que, se não exercido em determinado prazo, implica forma de renúncia tácita por parte de seu titular. A IN nº 05/2017 contém norma expressa, no art. 57, § 7º, determinando que *“as repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato”*.⁵

Neste sentido considerando o primeiro pedido de repactuação deva ser realizado em 12 meses a partir da data da apresentação da proposta, com base na Convenção Coletiva de Trabalho vigente, bem como deve ser realizado antes de qualquer renovação contratual, têm-se que no presente, possivelmente operacionalizou-se a preclusão lógica da repactuação, vejamos:

O contrato administrativo fora assinado em 01/06/2022, renovado pela primeira vez em 30/06/2023, e renovado pela segunda vez no dia 26/06/2024, o requerente junta as seguintes convenções:

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2021/2022	
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE:	PA000770/2021
DATA DE REGISTRO NO MTE:	29/10/2021
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO:	MR057820/2021
NÚMERO DO PROCESSO:	13620.101937/2021-89
DATA DO PROTOCOLO:	28/10/2021

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2022/2023	
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE:	PA000194/2022
DATA DE REGISTRO NO MTE:	12/04/2022
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO:	MR006567/2022
NÚMERO DO PROCESSO:	13620.100749/2022-14
DATA DO PROTOCOLO:	08/04/2022

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2024/2025	
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE:	PA000056/2024
DATA DE REGISTRO NO MTE:	26/01/2024
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO:	MR000340/2024
NÚMERO DO PROCESSO:	13620.200214/2024-12
DATA DO PROTOCOLO:	26/01/2024

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2024/2025	
NÚMERO DE REGISTRO NO MTE:	PA000206/2024
DATA DE REGISTRO NO MTE:	04/04/2024
NÚMERO DA SOLICITAÇÃO:	MR006434/2024
NÚMERO DO PROCESSO:	13620.200776/2024-58
DATA DO PROTOCOLO:	04/04/2024

Assim, considerando que a solicitação formal da repactuação, é datada de **11/07/2024**, e considerando o entendimento do TCU e o disposto no art. 57, §7º, da IN nº 05/2017, onde

⁵ Op. Cit.



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

indica que a repactuação deve ser solicitada **antes da assinatura da renovação contratual**. A ausência de pedido no momento oportuno caracteriza a renúncia tácita ao direito.

III – CONCLUSÃO:

Deste modo, com base nos motivos e fundamentos acima expostos quanto às razões que ensejaram o pleito, esta assessoria jurídica entende que o presente pedido de repactuação do contrato administrativo, encontra-se precluso, razão pela qual não recomendamos sua continuidade.

Contudo, caso a Administração opte por dar seguimento, orientamos que sejam realizados os ajustes necessários na minuta do termo aditivo anexado, considerando que este documento prevê o instrumento de revisão de preços.

No entanto, é nosso dever salientar que as observações feitas ao longo deste parecer são em prol da segurança da própria autoridade licitante a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

É o parecer, **S.M.J.**

Paragominas (PA), 19 de novembro de 2024.

Cláudio Luan Carneiro Abdon
Assistente Jurídico do Município