Parecer n.º 324/2023-NSAJ/FUNPAPA
Processo: 2030/2023
Assunto: Prorrogação do Contrato nº. 42/2023

À Presidência,

Tratam os presentes autos da prorrogação do Contrato nº. 042/2022 firmado entre a FUNPAPA e a Empresa E.B.CARDOSO EIRELI, cujo objeto é a "CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA NO SERVIÇO DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO HIGIÊNICAS, DE NATUREZA CONTINUA COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, PRODUTOS SANEANTES DOMISSANITÁRIOS, MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E DEMAIS INSUMOS DE LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO CORRELATOS À EXECUÇÃO DE TAL SERVIÇO".

Há também pleito de repactuação, referente a Convenção Coletiva 2023/2024.

Ao pleitear a prorrogação do contrato, a Divisão de Material e Suporte solicita o prazo de 02 (dois) meses, apontando a necessidade extrema de manutenção de referido serviço, visando a limpeza das unidades e o bom funcionamento do serviço.

Consta ainda pesquisa de mercado e "Análise Técnica Administrativa" apontando a vantajosidade da prorrogação contratual.

Não consta dos autos qualquer informação sobre a viabilidade orçamentária.

Verifica-se que se trata de contrato vigente, considerando o Quarto Termo Aditivo, com vigência de 01/03/2023 a 30/04/2023.

Vieram os autos para manifestação.

É o relatório.

Passamos a análise do pleito.

De forma a realizar uma análise mais detalhada, tenho por bem dividir os pleitos em dois tópicos: o primeiro deles destinado a analisar a prorrogação e o segundo a analisar o pedido de repactuação.

a. Prorrogação

A legislação admite a prorrogação do contrato administrativo, que deve ser entendida como o aumento do prazo contratual, mantida as mesmas condições anteriores e diante do mesmo contratado, desde que justificada por escrito e autorizada pela esfera competente. A prorrogação difere da renovação na medida em que esta pressupõe alguma

modificação em cláusula contratual, por exemplo, no que diz respeito à forma de execução do contrato *(Manual de Direito Administrativo/ Alexandre Mazza. 3. ed.. São Paulo: Saraiva, 2013).*

Quanto a prorrogação, destaco o previsto na Cláusula Vigésima Segunda do presente Contrato:

> *CLÁUSULA VIGÉSIMA-SEGUNDA – DA VIGÊNCIA*
>
> *22.1. A vigência do Contrato será de 02 (dois) meses, contados a partir de 01/07/2022, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, limitada a 60 (sessenta) meses, desde que configurada a vantajosidade, submetidas ao que determina o art. 57, II, da Lei Federal no 8.666/93, conforme a especificidade e a necessidade de atendimento da garantia do serviço contratado, com eficácia após a publicação do seu extrato no DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO.*

Por sua vez, dispõe o Art.57 da Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

> ***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 contínua, 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 ",.*
> *(...)*
> *§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*

Considerando o Art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, deve-se vislumbrar ainda a caracterização como serviço continuo[1], a limitação da prorrogação ao total de sessenta meses e a autorização da autoridade competente para celebrar o contrato, com a justificativa do interesse na prorrogação.

[1]A definição de serviços continuados tem entendimento uniforme na doutrina, sendo entendida como aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço, de sorte a comprometer a correspondente função estatal (Jessé Torres Pereira Junior, in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública), cabendo ao administrador, diante do caso concreto, enquadrar o serviço como continuado ou não (TCU, Acórdão 1382/2003).

Quanto a caracterização dos serviços como **contínuos,** ressalto que o próprio contrato assim o previu, na Cláusula Quarta, item 4.1 ("de natureza contínua"), bem como ao citar o Art. 57, II na cláusula que trata da possibilidade de prorrogação.

Consigno, ademais, que o Fiscal do Contrato se manifestou favoravelmente à prorrogação.

Ademais, a prorrogação encontra-se dentro dos **limites de sessenta meses**.

Quanto a **obtenção de preços e condições mais vantajosas** para a Administração, consta pesquisa de mercado, "Análise Técnica Administrativa" elaborada pela Chefe do DMS/FUNPAPA, bem como manifestação da Diretora do Departamento Administrativo, apontando a vantajosidade.

Registro que **há manifestação expressa da contratada** demonstrando ter interesse na prorrogação, incluindo a repactuação. a qual será analisada no tópico seguinte.

Quanto a **autorização da autoridade** competente para celebrar o contrato, deve-se destacar que a prorrogação do contrato se enquadra dentro do âmbito dos atos discricionários.

Tais atos são aqueles nos quais a lei confere ao agente público a possibilidade de escolher a solução que melhor satisfaça o interesse público em questão, ou seja, a lei deixa a critério do administrador a escolha, dentre diversas alternativas, da mais adequada à realização da finalidade pública.

Isto é feito através da emissão de valores acerca da oportunidade e da conveniência da prática de determinado ato (mérito administrativo).

Cabe, portanto, a Administração decidir, quando do encerramento do presente contrato, se lhe é conveniente e oportuna a sua prorrogação.

Assim, a autoridade competente, antes da formalização da prorrogação, deve evidenciar que esta propicia o melhor preço e vantagem para a Administração, de acordo com o que estabelece o inciso II do art. 57, da lei nº 8.666, de 1993.

Nesse sentido, este NSAJ manifesta-se pela possibilidade de prorrogação do contrato do Contrato nº. 042/2022, sendo necessária ainda a manifestação de conformidade do Controle Interno, que poderá não apenas apontar a necessidade de juntada de outros documentos, mas também sugerir o saneamento de qualquer outra questão processual, considerando que sua análise é mais abrangente.

Ainda, considerando que não foi juntada qualquer informação quanto a viabilidade orçamentária da prorrogação, deve tal questão ser saneada, posto que condicionante a celebração do aditivo.

b. Repactuação

O ordenamento jurídico prevê mais de um instituto a ser empregado, conforme a situação que provocar a quebra da condição de equivalência.

Cumpre à Administração, em cada caso, aplicar o instrumento apto a implementar o reequilíbrio, optando entre reajuste, revisão e repactuação.

Disso decorre que o reajuste de preços por índice promove a reposição da perda do poder aquisitivo da moeda por meio do emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo.

Por sua vez, a repactuação, nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, ocorre a partir da variação dos componentes dos custos do contrato, devendo ser demonstrada analiticamente, de acordo com a planilha de custos e formação de preços.

Por último, tem-se a revisão do preço contratado ou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. O objetivo, nesse caso, é promover a recomposição do preço contratado, para mais ou para menos, em virtude da ocorrência de fatos imprevisíveis.

No presente caso, trata-se de repactuação.

Em sua essência, a repactuação teria uma similaridade maior com o reajuste, pois está relacionada a álea ordinária, ou seja, possui ligação com os riscos normais ao negócio, afastando-se do reequilíbrio econômico-financeiro, que por sua vez possui ligação com a Teoria da Imprevisão.

Assim, tais variações não são compensadas imediatamente, como ocorre com o reequilíbrio econômico-financeiro, mas dentro de uma periodicidade regular.

Especificamente no caso de contratos que tem por objeto o fornecimento de mão-de-obra, não há como se pré-fixar um índice no contrato, considerando que o reajuste está atrelado a recomposição salarial decorrente de futuro instrumento coletivo de trabalho, que visa diminuir o impacto inflacionário no salário do trabalhador.

Logo, não sendo viável consignar tal índice no contrato, utiliza-se da repactuação para manter a justa e adequada manutenção dos preços dos contratos, preservando as condições efetivas da proposta, em obediência ao preceito constitucional previsto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.

Tratando os presentes autos de contrato que tem por objeto exclusivamente a prestação de mão-de-obra, julgo pertinente destacar a Orientação Normativa nº23 da Advocacia Geral da União (AGU), de abril de 2009, que em que pese se tratar de órgão totalmente desconectado do âmbito municipal, possui entendimento que serve de demonstração para o caminho que vem sendo trilhado em tais casos, senão veja-se:

> *O edital ou o contrato de serviço continuado deverá indicar o critério de reajustamento de preços, sob a forma de reajuste em sentido estrito, admitida a adoção de índices gerais, específicos ou setoriais, ou por repactuação, para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pela demonstração analítica da variação dos componentes dos custos.*

A Repactuação pretendida foi prevista no contrato celebrado entre as partes nos seguintes termos:

> *CLÁUSULA DÉCIMA-QUINTA – DA REPACTUAÇÃO*
>
> *15.1 Será admitida, por solicitação da CONTRATADA, 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 1 (um) ano, e demonstrada de forma analítica a variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada, de acordo com o Art. 12 do Decreto Federal n° 9.507/2018, e com os dispositivos aplicáveis da Instrução Normativa 73/2020;*
>
> *15.2 A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, em respeito ao princípio da anualidade do reajustamento 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;*
>
> *15.3 A repactuação não poderá alterar o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato. 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;*

15.4 O interregno mínimo de 01 (um) ano será contado, para a primeira repactuação;

15.5 Para os custos relativos à mão-de-obra, vinculados à categoria profissional: a partir do dia correspondente à data da Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho a que a proposta se referir;

15.6 Para os demais custos, sujeitos à variação de preços do mercado: a partir do dia correspondente à data limite para apresentação das propostas;

15.7 O prazo para a CONTRATADA solicitar a repactuação encerra-se na data da prorrogação contratual subsequente, ou na data do encerramento da vigência do contrato, caso não haja prorrogação. Caso a CONTRATADA não solicite a repactuação tempestivamente, dentro do prazo acima fixado, ocorrerá a preclusão do direito à repactuação;

15.8 Se a vigência do contrato tiver sido prorrogada, nova repactuação só poderá ser pleiteada após o decurso de novo interregno mínimo de 01 (um) ano, contado na forma prevista neste Termo de Referência;

15.9 Caso, na data da prorrogação contratual, ainda não tenha sido registrado o novo acordo, dissídio ou convenção coletiva da categoria, a CONTRATADA deverá solicitar a inserção de cláusula no termo aditivo de prorrogação que lhe guarde o direito futuro à repactuação, a ser exercido tão logo disponha daquele instrumento devidamente registrado, sob pena de preclusão;

15.10 Ao solicitar a repactuação, a CONTRATADA efetuará a comprovação da variação dos custos dos serviços contratados da seguinte forma:

15.10.1 Quando a repactuação se referir aos custos da mão-de-obra: apresentação do Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho na qual a contratação se baseia, acompanhado da Planilha de Custos e Formação de Preços que é a demonstração analítica da variação dos custos;

15.10.2 Quando a repactuação se referir aos demais custos: Planilha de Custos e Formação de Preços que comprove o aumento dos preços de mercado dos itens abrangidos, considerando-se:

a) Os preços praticados no mercado ou em outros contratos da Administração;

b) As particularidades do contrato em vigência;

c) A nova planilha com a variação dos custos apresentada;

d) Indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes;

e) Índice específico ou setorial, que retrate a variação dos preços relativos a alguma parcela dos custos dos serviços, desde que devidamente individualizada na Planilha de Custos e Formação de Preços da CONTRATADA.

15.11 O CONTRATANTE poderá realizar diligências para conferir a variação de custos alegada pela CONTRATADA. Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas observando-se o seguinte:

15.11.1 A partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação;

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

15.11.3 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, dissídio ou convenção coletiva, 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.

15.12 Os efeitos financeiros da repactuação ficarão restritos exclusivamente aos itens que a motivaram, e apenas em relação à diferença porventura existente;

15.13 A decisão sobre o pedido de repactuação deve ser feita no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados a partir da solicitação e da entrega dos comprovantes de variação dos custos. O prazo referido ficará suspenso enquanto a CONTRATADA não cumprir os atos ou apresentar a documentação solicitada pela CONTRATANTE para a comprovação da variação dos custos; e

15.14 As repactuações, como espécie de reajuste, serão formalizadas por meio de apostilamento, e não poderão alterar o equilíbrio econômico e financeiro do

contrato, exceto quando coincidirem com a prorrogação contratual, em que deverão ser formalizadas por aditamento.

Pois bem.

Registro, desde logo, que a repactuação solicitada pela empresa envolve apenas a mão de obra, não englobando outros itens.

Pelo que se abstrai dos autos, trata-se da primeira repactuação envolvendo o contrato, visto que nenhum dos termos aditivos ou apostilamentos faz qualquer referência a repactuação anterior.

Nesse sentido, de acordo com as cláusulas supracitadas, o interregno mínimo de 01 (um) ano será contado, para a primeira repactuação para os custos relativos à mão-de-obra, vinculados à categoria profissional: a partir do dia correspondente à data da Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho a que a proposta se referir.

A licitação foi levada a efeito no ano de 2022, com o contrato celebrado em 2022. Da análise da documentação juntada no processo licitatório e disponibilizada no site do Tribunal de Contas dos Municípios[2], nota-se que a proposta à época foi feita com base na Convenção Coletiva de Trabalho do ano de 2022, vigente a partir de janeiro de 2022. Logo, ao menos em princípio estaria respeitado o interregno mínimo de 01 ano para a primeira repactuação, considerando que a repactuação tem por base a Convenção Coletiva de Trabalho do ano de 2023.

Note-se que nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, é possível a aferição da variação mediante apresentação de planilha de preços fundamentada, contemplando os reajustes decorrentes das novas Convenções Coletivas de Trabalho.

Registro que o requerimento para a repactuação de 2023 da contratada foi acompanhado de planilha de custos e formação de preços, bem como da respectiva Convenção Coletiva de Trabalho.

Por sua vez, o Departamento Administrativo apresentou "Análise Técnica Administrativa" sobre o pedido, analisando-o detalhadamente, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo contrato, concluindo, ao fim, pela necessidade de repactuação dentro dos percentuais apresentados.

Sugere-se, entretanto, que seja expressamente consignado nos autos por referido setor se as planilhas apresentadas se encontram em consonância com a planilha de composição

[2] https://www.tcm.pa.gov.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/QT6lVNNpXU310d#documentos

de custos apresentada no edital do processo licitatório, mesmo porque 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.

O Departamento Administrativo apresentou também pesquisa de mercado para verificação dos preços de outros fornecedores, acompanhado de estudo que concluiu que a empresa a valor mais vantajoso para a Administração.

Registro que a Direção do Departamento Administrativo referendou os atos dos setores a ela subordinados, em manifestação, às fls.98.

Ainda, deve-se ressaltar que os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas a partir da ocorrência do fato gerador que deu causa à repactuação.

Ante o exposto, desde que observadas as questões acima, sem prejuízo das demais providências pertinentes ao caso, tais como a manifestação do Controle Interno e autorizo da Presidência desta Fundação, este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos (NSAJ) opina pela possibilidade, em princípio, do deferimento prorrogação e da repactuação do Contrato nº.042/2022 celebrado com a empresa E.B. CARDOSO EIRELI, para fazer frente aos efeitos da Convenção Coletiva de Trabalho 2023/2024, tudo condicionado, ainda, as condições orçamentárias desta Fundação, como acima já exposto, visto que nenhuma informação sobre a viabilidade orçamentária foi juntada aos autos.

É a manifestação preliminar que submeto à Chefia para eventual referendo e demais encaminhamentos, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, porquanto próprios de juízo de mérito da Administração, e como tais, alheios, às atribuições da Consultoria Jurídica do Município de Belém.

É o parecer.

Belém, 14 de abril de 2023.

SERPRO
Assinado digitalmente por:
MARTA DO SOCORRO DE FARIAS BARRIGA
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereco :
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>