



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00041/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08650.002501/2014-91

INTERESSADOS: SITRAN SINALIZACAO DE TRANSITO INDUSTRIAL LTDA

ASSUNTOS: CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REAJUSTE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. REAJUSTE CONTRATUAL. REGIMES JURÍDICOS DIFERENCIADOS. INEXISTÊNCIA DE PRECLUSÃO LÓGICA. REAJUSTE A PARTIR DA DATA LIMITE PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA OU DO ORÇAMENTO. TERMO DE REFERÊNCIA DA AGU. DESNECESSIDADE DE ALTERAÇÃO.

1. Nos termos dos arts. 37, XXI, da Constituição Federal, 40, inc. XI da Lei nº 8.666/93, 3º, § 1º da Lei nº 10.192/2001, 54, 55 e 61 da IN SEGES 05/2017, o reajuste de contrato baseado em ata de registro de preços deve ter como marco inicial a data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento, e não a data da assinatura do contrato.

2. A assinatura do contrato não ocasiona a preclusão lógica do direito de solicitar reajuste (repactuação e reajuste em sentido estrito), o qual deve ser analisado após o período anual mínimo, o que não se confunde com a possibilidade de liberação do seu compromisso de cumprir a ata de registro de preços, que pode ocorrer antes do pedido de fornecimento. Assinado o contrato administrativo, incide a respectiva legislação de regência

3. É desnecessária a alteração do Termo de Referência da AGU para contratação de serviços contínuos, pois condizente com a regra que o reajuste terá periodicidade igual ou superior a um ano, sendo o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir, ou, no caso de novo reajuste, a data a que o anterior tiver se referido.

Excelentíssimo Coordenador-Geral,

I - RELATÓRIO

1. De acordo com os autos, ocorreram dúvidas por parte do órgão assessorado (OFÍCIO Nº 1639/2019/NUCONT/DICON/CGLOG/DIRAD) quanto à data base que deveria ser utilizada para realizar a contagem do interregno mínimo de 1 ano para aplicar o reajuste contratual, tendo em vista os termos da Lei nº 10.192/01 (art. 3º, §1º).

2. Observa-se que durante o pregão eletrônico houve o envio de proposta de preço em determinada competência do ano, porém após 12 meses ainda não havia contrato assinado. Por outro lado, existia ata de registro de preço com período de vigência de 1 ano, que serviu de parâmetro para o instrumento da avença.

3. Quando da assinatura contratual, frisa-se, já havia decorrido lapso temporal superior a 1 ano desde o envio da proposta comercial, mas ainda dentro do interregno referente à vigência da ata de registro de preços. Passados 2 anos desde aquela, a sociedade empresária contratada solicitou reajuste dos valores contratuais, de modo que incluísse inclusive o ano anterior à assinatura contratual, ou seja, o IPCA acumulado referente aos 2 anos.

4. O órgão assessorado informou que embora a validade da proposta seja de 60 dias, o contrato foi assinado pouco mais de 1 ano e 4 meses após a apresentação do documento. O termo de referência previu a concessão de reajustes com fulcro no Decreto nº 1.054/94, ou seja, observado o interregno mínimo de um ano, contado a partir da data limite para a apresentação da proposta.

5. Em síntese, o assessorado solicitou da unidade consultiva competente análise acerca do marco a ser adotado quando da contagem do período anual que confere à contratada direito ao reajuste, se a partir da data da apresentação da proposta ou da referente à assinatura do instrumento contratual.

6. No PARECER n. 01287/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU entendeu-se que não cabia reajuste no âmbito da ata de registro de preços e, além disso, que o termo inicial da concessão do reajuste deveria ser a data da assinatura do consequente contrato, e não a relativa à apresentação da proposta.

7. Nesse contexto, o DESPACHO n. 04506/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU acrescentou que as minutas padronizadas da Advocacia-Geral União, especialmente o termo de referência para serviços contínuos, não trouxe cláusula específica sobre a hipótese de reajustes em contratos oriundos de ata de registro de preços.

8. Com efeito, sugeriu que poderia constar subitens específicos, para fins de padronizar que os preços presentes na ata de registro são fixos e irajustáveis, assim como que aquele consignado no contrato seria corrigido anualmente, observado o interregno mínimo de um ano contado da data de assinatura do instrumento contratual, com base na variação acumulada do índice aplicável no período entre a assinatura do contrato e a data do reajuste.

9. O DECOR/CGU, ao receber os autos, exarou o DESPACHO n. 739/2019/DECOR/CGU/AGU, o que culminou no envio à Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA) para analisar a proposta de ajuste na minuta padronizada de termo de referência.

10. Por sua vez, o órgão externou no DESPACHO n. 00001/2020/HTM/CNMLC/CGU/AGU que a fundamentação adotada não é suficiente para que o entendimento da CONJUR-MJSP seja inserido nas minutas, pois se tornaria vinculante para as consultorias e o tema exige cautela. Ademais, apontou não haver naquele momento convencimento firmado para adoção do entendimento em questão, seja por suas repercussões, seja por contrariar expresso texto legal.

11. Após a devolução dos autos ao DECOR/CGU, constou do DESPACHO n. 00059/2020/DECOR/CGU/AGU solicitação, com arrimo no inciso II do art. 14 do Anexo I do Decreto nº 7.392, de 2010, de manifestação tanto da Procuradoria-Geral Federal quanto da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

12. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme a fundamentação do Parecer SEI nº 2166/2020/ME, concluiu ser desnecessário aprimoramento do modelo de termo de referência relativo à ata de registro de preços, aplicável aos serviços de natureza continuada, especificamente nos itens que cuidam do reajuste dos preços e do requisito da anualidade. Arrematou, por fim, que nos contratos gerados a partir das referidas atas, o reajuste deverá ocorrer a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir e não da data da assinatura do contrato.

13. A seu turno, a Procuradoria-Geral Federal se manifestou no PARECER n. 00002/2020/CPLC/PGF/AGU, e explicitou que não se pode aplicar as vedações pertinentes à atualização dos preços registrados na ata de registro de preços aos contratos decorrentes, sendo adequado incidirem os preceitos das Leis n. 8.666/93 e n. 10.192/01, assim como a legislação correlata. Adicionou, ainda, que não há preclusão lógica em virtude da assinatura do contrato decorrente da ata de registro de preços.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

14. De início, cumpre mencionar que para a questão referente ao reajuste de contratos administrativos, é imperioso ter como ponto de partida o art. 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual 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, sendo que constarão cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei.**

15. A Lei nº 8.666/93, que regula exatamente o referido dispositivo constitucional, previu no art. 40, XI, que o edital indicará, obrigatoriamente, o **critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo** de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, **desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir**, até a data do adimplemento de cada parcela.

16. A Lei nº 10.192/01, que trouxe medidas complementares ao plano real e outras providências, estatuiu no art. 3º, § 1º, que **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 suas disposições e, no que com ela não conflitarem, as da Lei nº 8.666/93 e, além disso, **a periodicidade anual nos contratos será contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir. Ademais, conferiu ao Poder Executivo a regulamentação do dispositivo (§ 2º).**

17. Por conseguinte, adveio o Decreto n. 1.054/94 com o objetivo de materializar a regulamentação predeterminada quanto ao reajuste de preços nos contratos da administração pública federal direta e indireta. Dessa forma, definiu que **a proposta deverá apresentar preços correntes de mercado, sem quaisquer acréscimos** em virtude de **expectativa inflacionária ou de custo financeiro**, os quais **serão reajustados para mais ou para menos, de acordo com a variação dos índices indicados no instrumento** convocatório da licitação ou nos atos formais de sua dispensa ou inexigibilidade, **ou ainda no contrato, vedada a periodicidade de reajuste inferior a um ano, contados da data limite para apresentação da proposta.**

18. Ainda na esfera infralegal, resta vigente a Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, 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. O ato normativo abordou tanto a repactuação quanto o reajuste, nos termos dos arts. 54, 55 e 61:**

Art. 54. A **repactuação de preços, como espécie de reajuste contratual**, deverá ser utilizada nas contratações de serviços continuados com regime de 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.**

§ 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 inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta.

(...)

Art. 55. O **interregno mínimo de um ano para a primeira repactuação** será contado a partir:

I - da **data limite para apresentação das propostas constante do ato 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, 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-bases destes instrumentos.

Art. 61. **O reajuste em sentido estrito, como espécie de reajuste contratual, consiste na aplicação de índice de correção monetária previsto no contrato, que deverá retratar a variação efetiva do custo** de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

§ 1º **É admitida estipulação de reajuste em sentido estrito nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano, desde que não haja regime de dedicação exclusiva de mão de obra.**

§ 2º **O reajuste em sentido estrito terá periodicidade igual ou superior a um ano, sendo o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir, ou, no caso de novo reajuste, a data a que o anterior tiver se referido.**

§ 3º **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.**

§ 4º Nos casos em que o valor dos contratos de serviços continuados sejam preponderantemente formados pelos custos dos insumos, poderá ser adotado o reajuste de que trata este artigo.

19. O sentido e o alcance dos referidos comandos normativos constitucionais, legais e infralegais permitem concluir desde já que, **em regra, não há previsão legal de que repactuação ou reajuste em sentido estrito tenha como termo inicial a data da assinatura do contrato.** Pelo contrário, a periodicidade mínima pode ser igual ou superior a um ano, **ao passo que o período a ser corrigido igualmente pode ser igual ou superior a um ano, justamente porque o termo inicial previsto em lei é a data da apresentação da proposta, não a assinatura contratual.**

20. O atual arcabouço normativo que rege **as compras e o sistema de registro de preços**, na mesma toada, não permite concluir em sentido contrário, pois tanto o art. 15 da Lei nº 8.666/93, quanto os artigos 17 a 19 do Decreto nº 7.982/2013, **além de não trazerem texto específico que trate da implementação de reajustes contratuais, não previram reajuste de preços contidos em ata de registro de preços, os quais têm, enfatiza-se, vigência anual.**

21. Conforme assentado pela Procuradoria-Geral Federal no PARECER n. 00003/2019/CPLC/PGF/AGU, **a ata de registro de preços representa a formalização de proposta feita pelo proponente**, garantindo à Administração a possibilidade de, durante a vigência da ata, e respeitadas as suas condições, **exigir do fornecedor registrado a celebração de contrato** sem a necessidade de realizar novo certame. A manifestação unilateral do interessado de celebrar contrato com a Administração ficará consignada na ata, permitindo ao poder público aceitar a oferta pelo período de vigência do documento, desde que respeitadas as condições e limites que dele constem.

22. **De fato, conforme apontou a PGFN, estes dispositivos igualmente afastam a possibilidade de reajuste para relações pré-contratuais firmadas com base, exclusivamente, em ata de registro de preços, "em relação às quais não cabe reajustamento ou revisão para reequilíbrio econômico, pois, como referido, já existente procedimento dinâmico de negociação de valores nos termos dos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013".** Todavia, quando há contrato decorrente de ata, os referidos enunciados legais não afastam **o direito de solicitar, a qualquer momento, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.**

23. O DEPCONSU/PGF, ao analisar matéria correlata, consignou seu entendimento no PARECER n. 14/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REAJUSTE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SRP/RDC.

I. **Reajuste na ata de registro de preços. Ausência de amparo legal.** Os arts. 17, 18 e 19 do Decreto nº 7.892/2013 somente previram a revisão para redução dos preços aos valores de mercado com fundamento no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93.

II. **Cláusula com critério de reajustamento em contrato decorrente de licitação processada sob o Sistema de Registro de Preços. Possibilidade,** desde que obedecidos os requisitos estabelecidos para o reajuste ou para a repactuação na legislação de regência (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.192/2001 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008). Instrução Normativa MARE nº 08/98. Revogação tácita.

III. Possibilidade de previsão de cláusula de reajuste ou de repactuação em contrato decorrente de licitação processada sob Sistema de Registro de Preços destinado especificamente ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - SRP/RDC(art. 37, XXI, da CF/88, arts. 32, § 2º, 111, e 39 da Lei nº 12.462/2011 e arts. 8º, XII, e 94 do Decreto nº 7.581/11).(PARECER n. 14/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU)

24. A Consultoria-Geral da União, da mesma forma, já havia uniformizado o assunto relativo ao reajuste dos preços registrados em ata, na forma do PARECER n. 00001/2016/CPLC/CGU/AGU, da Comissão Permanente de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União (CPLC-CGU), da lavra do Advogado da União Ronny Charles Lopes de Torres:

Não cabimento do reajuste e demais institutos contratuais de manutenção do equilíbrio econômico, na Ata de registro de preços

A questão em análise gira em torno da possibilidade ou não de alteração dos preços registrados na ata do registro de preços (ARP), através da incidência de reajuste. Entendemos que a análise posta permite uma solução conjunta, não apenas para o reajuste, mas também para os demais institutos de manutenção do equilíbrio econômico do contrato (revisão econômica).

Na prática, é comum que, pouco tempo após o início de vigência da Ata, o fornecedor solicite "revisão" dos preços registrados, sem adequada fundamentação do seu pleito, no mais das vezes improcedente e, quase sempre, confundindo o pleito de revisão econômica do contrato, com a faculdade administrativa de negociação (revisão) dos preços registrados em Ata.

Uma vez não cumprido o requisito da anualidade, será incabível o reajuste. Não se tratando de serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, afetado por fatos jurídicos como o aumento salarial da categoria determinado em convenção coletiva, será incabível a repactuação. Quanto ao reequilíbrio econômico do contrato, tal espécie de revisão econômica exigirá a ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, característicos da álea econômica extraordinária ou extracontratual, incompatível com o pedido de revisão fundamentado no ordinário aumento do valor de mercado. Esses são institutos jurídicos que possuem status de direito das partes, relacionados ao contrato administrativo. Assim, os instrumentos de revisão não estão relacionados à Ata de Registro de Preços, mas à contratação eventualmente produzida a partir dela.

Não convém confundir-se os institutos de revisão econômica/manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação e reequilíbrio econômico) com o procedimento prescrito pelo Decreto federal nº 7.892/2013. Este regulamento admite certa "negociação" entre órgão gerenciador e fornecedores registrados na ata, quando identificadas supervenientes discrepâncias entre os preços registrados e os valores de mercado.

Importante firmar que essa negociação não é um direito, mas uma possibilidade de alteração consensual, pelo órgão gerenciador, não do contrato, mas dos preços firmados na Ata de registro de preços.

A negociação pode se dar em decorrência de eventual redução dos preços praticados pelo mercado ou nas situações em que algum fato eleve o custo dos serviços ou bens registrados, de forma que o preço de mercado se torne maior do que os valores registrados. Vejamos o que diz o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013:

Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea "d" do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Assim, quando o preço registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado, o órgão gerenciador deverá convocar o fornecedor, negociando a redução de preços e sua adequação àqueles praticados pelo mercado. Não sendo possível a negociação, o fornecedor poderá ser liberado do compromisso, tentando-se igual negociação com os demais fornecedores, se for o caso. Noutro prumo, quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, alegar a impossibilidade de manutenção do fornecimento nas condições assumidas, o órgão gerenciador poderá liberar o fornecedor do compromisso, sem aplicação da penalidade, bem como convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Necessário perceber que, na hipótese do preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados, a negociação não admite aumento dos valores registrados, mas apenas a liberação do compromisso, sem aplicação de penalidades. Mesmo quando o preço de mercado é inferior, ela não obriga a redução, impondo apenas ao órgão público contratante a abertura da negociação, que pode ou não ser aceita pelo contratado. Em suma, o procedimento de negociação se diferencia dos institutos de revisão econômica, entre outras coisas, porque, não sendo propriamente um direito patrimonial, não pode ser alcançado sem a concordância da outra parte.

Esta nuance, *per se*, é suficiente para demonstrar que o procedimento de negociação dos

preços registrados na Ata, previsto pelo regulamento federal, não se confunde com o aumento ou diminuição de valores da contratação, através dos institutos de manutenção do equilíbrio econômico. Como direito subjetivo, a manutenção do equilíbrio econômico pode ser exigida, mesmo sem a concordância da outra parte, desde que ocorra algum fato gerador que a justifique.

A alteração do valor econômico, decorrente desses institutos, terá efeitos circunscritos à relação contratual (mesmo que tenha se optado por não utilização do instrumento contratual propriamente dito). Este é um dado importante a ser percebido, já que uma única Ata de Registro de Preços pode-se gerar diversas relações contratuais, por órgãos diferentes, em localidades distintas.

Assim, uma mesma Ata pode gerar um contrato afetado por situação imprevisível, caracterizável como fato gerador de revisão econômica, sem que este fato gerador se relacione com os demais contratos firmados à partir da Ata. Outrossim, **fatores relacionados à própria disponibilidade do direito de manutenção do equilíbrio econômico, como a preclusão lógica ou a negociação de valores, podem afetar uma contratação firmada com base na Ata de registro de preços**, sem que este mesmo fenômeno ocorra com as demais.

Necessário reiterar-se, então, que a manutenção do equilíbrio econômico é um fenômeno jurídico da contratação (do contrato em sentido amplo) e não da Ata de registro de preços. Identificada a ocorrência do respectivo fato gerador, a alteração do valor contratual pela incidência de um dos institutos pertinentes se dará no âmbito da relação contratual, não na Ata de Registro de Preços. Já o procedimento de negociação previsto no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 repercute diretamente no preço registrado na Ata, beneficiando, em caso de redução, todos os órgãos que a utilizarem à partir de então.

Por fim, outra diferença peculiar que precisa ser observada, ao perceber-se que o procedimento de negociação está relacionado intrinsecamente à Ata de registro de preços, enquanto que os institutos de manutenção do equilíbrio econômico estão relacionados à contratação (mesmo que não se utilize o instrumento contratual), envolve a definição da competência para tal ação administrativa.

Enquanto o procedimento de negociação (inerente à Ata) deve ser feito pelo órgão gerenciador e afeta o valor outrora registrado, o reconhecimento do direito à manutenção do equilíbrio econômico (inerente ao contrato em sentido amplo) é feito administrativamente pelo órgão contratante e afeta o valor da contratação, não atingindo, em princípio, o valor registrado na Ata de registro de preços.

Tais diferenças resultam da natureza jurídica diversa entre a Ata e o Contrato (em sentido amplo), bem como entre os institutos de manutenção do equilíbrio econômico e o procedimento negocial previsto pelo regulamento federal.

Conclusão

Diante do exposto, pelos argumentos acima delineados, concluímos que:

- a) O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, não se confunde com o reconhecimento do direito da parte contratante à alteração do valor contratual, para manutenção do equilíbrio econômico do contrato.
- b) O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, afeta o preço registrado na Ata e deve ser conduzido, *a priori*, pelo órgão gerenciador.
- c) **Não cabe reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico (revisão econômica) em relação à Ata de registro de preços, uma vez que esses institutos estão relacionados à contratação** (contrato administrativo em sentido amplo).
- d) Eventual ocorrência de fato gerador de algum dos institutos de manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico) deve ser reconhecida no âmbito da relação contratual firmada, pela autoridade competente, sem necessária interferência na Ata de registro de preços.

25. Por fim, não há que se falar em preclusão lógica do direito a reajuste em decorrência da assinatura do contrato. Concorda-se com o exposto no DESPACHO n. 00001/2020/HTM/CNMLC/CGU/AGU, no sentido de que a interpretação *a contrario sensu* do entendimento da CONJUR-MJSP, "poderia legitimar que fornecedores pleiteassem a liberação do compromisso do registro de preços em razão de mera alteração de preços pela inflação, ainda que se trate de ocorrência plenamente previsível". E prosseguiu:

Isso porque, se o ato de contratar implicar em preclusão quanto à solicitação de correção monetária por inflação (ou seja, a contratação implicaria anuência quanto a esse ponto), o contratado passaria a poder optar por não contratar caso não queira abdicar do seu "direito" de ter o reajuste de preços a partir da data de sua proposta.

26. Nos dizeres da PGF, "não há que se falar em incidência de preclusão lógica, pois não há qualquer similitude fática ou jurídica entre deixar de postular a repactuação quando da renovação contratual, que atrai a preclusão lógica, com a atitude do fornecedor de, quando convocado pela Administração, assinar o contrato decorrente da ata de registro de preços" (PARECER n. 00002/2020/CPLC/PGF/AGU).

27. O precedente do TCU invocado pela CONJUR-MJSP não é pertinente ao caso, ainda que tenha mencionado que seria aplicável *mutatis mutandis*. São situações fáticas diferentes e a convocação **para assinatura de contrato não** tem o condão de gerar uma presunção absoluta de ausência de correção

monetária ou de que a contratada resolveu dispor de seu direito tacitamente.

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. Acórdão 1601/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

O prazo dentro do qual poderá o contratado exercer perante a Administração seu direito à **repactuação** contratual conta-se da data do evento que ensejar a repactuação até a data da **prorrogação contratual** subsequente, se for o caso, ou do encerramento do contrato, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato ou deixar transcorrer o prazo de vigência, ocorrerá a **preclusão** do seu direito a repactuar. Acórdão 2094/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

28. Não se pode olvidar, ainda, que **há a periodicidade anual quando se trata de contrato e seu respectivo reajuste. Não tem sentido lógico-jurídico aplicar preclusão lógica em virtude da mera assinatura do contrato, se apenas após 1 ano deve ser verificada a necessidade de reajuste. Sendo assim, inviável invocar o art. 19 do Decreto nº 7.892/13 para presumir anuência, texto normativo que estabelece a liberação do compromisso e não defere reajuste da ata que, ademais, não tem a ver com o reajuste contratual:**

Art. 19. **Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir** o compromisso, o órgão gerenciador **poderá:**

I - **liberar o fornecedor** do compromisso assumido, **caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento**, e sem aplicação da penalidade se **confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados**; e

II - **convocar os demais fornecedores** para assegurar igual oportunidade de negociação. Parágrafo único. **Não havendo êxito** nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à **revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.**

29. O texto que diz respeito ao termo de referência padronizado pela AGU, objeto de negrito e abaixo sublinhado, **não afasta o entendimento ora exposto, ou seja, que o reajuste tenha por parâmetro a data de apresentação de proposta, porquanto a periodicidade mínima prevista em lei para reajuste não se confunde com o termo inicial e o prazo para solicitá-lo. O texto a seguir transcrito deve ser compreendido nesse sentido, a expressão "dentro do prazo de vigência do contrato" diz respeito ao prazo para solicitar.**

18.1. Os preços são fixos e irreajustáveis no prazo de **um ano contado da data limite para a apresentação das propostas.**

18.1.1. **Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de um ano,** aplicando-se o índice exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

30. É oportuno salientar que o tratamento diferenciado acerca do reajuste, em particular entre relações jurídicas não contratuais (sem viabilidade de reajuste enquanto vigente a ata) e as contratuais (reajuste desde a data da proposta), não é desproporcional, pois no primeiro caso os fatores que ensejam reajuste ocorrem concomitante à prestação e vigência da ata, sem que haja, por exemplo, acúmulo de toda a variação anual de preços e custos. Em caso de contrato, que perdurará para além da vigência da ata, seria prejudicado sem reajuste referente ao período de vigência da ata (que não é passível de reajuste), bem como desde a apresentação dessa proposta.

III - CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

31. Ante o exposto, conclui-se que:

a) Nos termos dos arts. 37, XXI, da Constituição Federal, 40, inc. XI da Lei nº 8.666/93, 3º, § 1º da Lei nº 10.192/2001, 54, 55 e 61 da IN SEGES 05/2017, o reajuste de contrato baseado em ata de registro de preços deve ter como marco inicial a data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento, e não a data da assinatura do contrato;

b) A assinatura do contrato não ocasiona a preclusão lógica do direito de solicitar reajuste (repactuação e reajuste em sentido estrito), o qual deve ser analisado após o período anual mínimo, o que não se confunde com a possibilidade de liberação do seu compromisso de cumprir a ata de registro de preços, que pode ocorrer antes do pedido de fornecimento. Assinado o contrato administrativo, incide a respectiva legislação de regência; e

c) É desnecessária a alteração do Termo de Referência da AGU para contratação de serviços contínuos, pois condizente com a regra que o reajuste terá periodicidade igual ou superior a um ano, sendo o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, a data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa proposta se referir, ou, no caso de novo reajuste, a data a que o anterior tiver se referido.

À consideração.

Brasília, 25 de abril de 2020.

JOAO PAULO CHAIM DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08650002501201491 e da chave de acesso 9ca58a35

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 417082510 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA. Data e Hora: 21-07-2020 17:44. Número de Série: 17336428. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 505/2020/Decor/CGU/AGU (20/07/2020)

Referência: 08650.002501/2014-91

Interessada: Procuradoria Geral Federal

Assunto: Reajustes em contratação de serviços contínuos por ata de registro de preços

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1 - Via Ofício nº 1639/2019/Nucont-Dicon/CGLOG/Dirad (31/03/2020)-[11] instou-se pronunciamento consultivo quanto à data-base da qual contar-se o período mínimo de 01 (um) ano para reajuste contratual de serviços continuados captados via pregão, com proposta de preços em julho/2016, ata de registro de preços vigente entre 1º/12/2016 a 30/11/2017 (data do contrato), termo de referência com previsão de reajuste após um ano da data limite da apresentação da proposta (Decreto 1.054/1994), e solicitação - em agosto de 2018 - de reajuste monetário retroativo à data da proposta.

2 - Após o Parecer n. 1287/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU (29/10/2019)-[12] negar a possibilidade de reajustes retroativos ao período da ata de registro de preços, e aventar o Parecer n. 001/2016/CPLC/CGU/AGU para admiti-los apenas a partir dos contratos delas oriundos, e de o **Despacho n. 4.506/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU (1º/12/2020)** sugerir que nas minutas padronizadas da AGU de Termo de Referência para prestação de serviços contínuos haja específica previsão atinente à forma de reajustar-se contratos oriundos de atas de registro de preços, o **Despacho n. 001/2020/HTM/CNMLC/CGU/AGU (02/01/2020)-[13]** suscitou a respeito dúvidas a serem uniformizadas pela CNLCA-CGU/AGU - Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos ou pelo Decor/CGU - Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, no interesse do que advieram à instrução os convergentes posicionamentos do **Parecer SEI nº 2.166/2020/ME (04/03/2020)-[14]** e do **Parecer n. 002/2020/CPLC/PGF/AGU (11/03/2020)-[15]**.

3 - E a teor agora do Parecer n. 041/2020/Decor-CGU/AGU (25/04/2020), conclui-se, à vista do inciso XXI do art. 37 da CF, do inciso XI do art. 40 da Lei n. 8.666/1993, do § 1º do art. 3º da Lei n. 10.192/2001 e dos artigos 54, 55 e 61 da IN Seges n. 05/2017, que:

i) o marco inicial para reajuste de contrato baseado em ata de registro de preços é a data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a ela referente, e não a superveniente data da assinatura do contrato;

ii) embora seja atrativa da legislação de regência, a assinatura contratual não induz preclusão lógica de direito à solicitação de reajuste (repactuação e reajuste em sentido estrito) subsequente ao período anual mínimo, sem que tal se confunda com a liberação do compromisso de cumprimento da ata, só admissível antes do pedido de fornecimento;

iii) visto o intervalo para reajuste ou atualização monetária reger-se por periodicidade igual ou superior a um ano contado da data para apresentação da proposta ou do orçamento que a ela se refira, ou, ainda, do reajuste ou atualização precedente, é desnecessária alteração na minuta padrão de termo de referência da AGU para contratação de serviços contínuos.

3 - A tais fundamentos, acolho o Parecer n. 041/2020/Decor-CGU/AGU (25/04/2020) e proponho sua aprovação, do que afinal se deliberar cientificando-se: *i)* a CJ/MJSP - Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, *ii)* a Procuradoria-Geral Federal, *iii)* a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *iv)* a CNLCA-CGU/AGU - Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos e a CNMLC-CGU/AGU - Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 20 de julho de 2020.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União

[1] Sequencial Sapiens nº 15 - **Ofício nº 1639/2019/Nucont-Dicon/CGLOG/Dirad** (31/03/2020)

[2] Sequencial Sapiens nº 19 - **Parecer n. 1287/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU** (29/10/2019): “[...] CONSULTA JURÍDICA. TERMO INICIAL. DATA BASE. REAJUSTE VALOR CONTRATUAL. ATA DE REGISTRO DE PREÇO. I - Não cabimento do reajuste na Ata de Registro de Preços. II - Precedente: Parecer 00001/2016/CPLC/CGU/AGU. III - Termo inicial da concessão do reajuste: data da assinatura do contrato oriundo da Ata de Registro de Preços. IV - Parecer Opinativo. [...]”

[3] Sequencial Sapiens nº 29 - **Despacho n. 001/2020/HTM/CNMLC/CGU/AGU** (02/01/2020)

[4] Sequencial Sapiens nº 33 - **Parecer SEI nº 2.166/2020/ME** (04/03/2020): **Ausência de restrição prevista na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI)**. Consulta sobre reajuste de preços em casos que envolvem contratos originados em Atas do Sistema de Registro de Preços, encaminhada pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da AGU. Conclusão no sentido de que o reajuste deverá ocorrer a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir e não da data da assinatura do contrato (cf. art. 40, inc. XI da Lei 8.666/93, art. 3º, § 1º da Lei 10.192/2001 e arts. 54 e 55 da IN 05/2017). Desnecessidade de alteração do Termo de Referência da AGU.

[5] Sequencial Sapiens nº 36 - **Parecer n. 002/2020/CPLC/PGF/AGU** (11/03/2020): EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REAJUSTE DO CONTRATO. POSSIBILIDADE. DIFERENÇA ENTRE ATA E CONTRATO. REGIMES JURÍDICOS DISTINTOS. OPÇÃO. PRECLUSÃO LÓGICA. INAPLICABILIDADE. INTERPRETAÇÃO ESTRITA. 1. A atual legislação referente ao Sistema de Registro de Preços (Decreto nº 7.892, de 2013) não previu o reajuste dos preços contidos na ata de registro de preços. 2. A previsões do Decreto n. 7.892, de 2013, disciplinam os valores registrados na ata de registros de preços, mas não disciplinam o regime jurídico dos valores nos contratos decorrentes da respectiva ata. 3. A ata de registro de preços representa a formalização de proposta feita pelo proponente, garantindo à Administração a possibilidade de, durante a vigência da ata, e respeitadas as suas condições, exigir do fornecedor registrado a celebração de contrato sem a necessidade de realizar novo certame. A manifestação unilateral do interessado de celebrar contrato com a Administração ficará consignada na ata, permitindo ao poder público aceitar a oferta pelo período de vigência do documento, desde que respeitadas as condições e limites que dele constem (PARECER n. 00003/2019/CPLC/PGF/AGU). 4. A ata de registro de preços gera obrigações apenas para uma das partes, constituindo uma promessa unilateral, que a doutrina denomina de opção, que é modalidade de contrato preliminar prevista no art. 466 do Código Civil. 5. Ata e contrato são institutos distintos, com naturezas e propósitos diversos, só havendo contrato bilateral quando celebrado o segundo, o que poderá se dar com a assinatura de instrumento contratual ou mediante sua substituição por outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993. 6. A assinatura da ata de registro de preços não cria obrigações para a Administração Pública, mas confere um direito potestativo que lhe faculta a formação do contrato com o fornecedor, independentemente de nova manifestação de vontade deste, salvo os estritos casos já mencionados nos arts. 17 a 19 do Decreto n. 7.892, de 2013. 7. No nosso ordenamento jurídico, a regra geral continua a ser a da garantia do equilíbrio econômico financeiro da contratação (art. 37, XXI, da CF/88). Assim, as normas devem ser interpretadas de modo a preservar o direito ao reajustamento para fazer frente às variações dos preços decorrentes de álea ordinária – inflação ou deflação. Isso porque, na ausência de previsão específica do tema no decreto, deve o intérprete socorrer-se da determinação do art. 15, § 3º, II, e dos arts. 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666, de 1993 (PARECER n. 14/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU). 8. Não se pode aplicar as vedações para a atualização dos preços registrados na ata de registro de preços aos contratos dela decorrentes, devendo ser aplicado os preceitos da Lei n. 8.666, de 1993 e 10.192, de 2001, com a legislação correlata pertinente referentes ao reajustamento dos valores contratuais. 9. Não há que se falar em incidência de preclusão lógica, pois não há qualquer similitude fática ou jurídica entre deixar de postular a repactuação quando da renovação contratual, que atrai a preclusão lógica, com a atitude do fornecedor de, quando convocado pela Administração, assinar o contrato decorrente da ata de registro de preços. 10. Restrições devem ser interpretadas estritamente.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08650002501201491 e da chave de acesso 9ca58a35



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00513/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08650.002501/2014-91

INTERESSADOS: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

ASSUNTOS: Reajuste em sentido estrito e repactuação em contratos administrativos decorrentes de ata de registro de preço

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 41/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 505/2020/DECOR/CGU/AGU.

2. Nas hipóteses de contratação decorrente de ata de registro de preços não deve prevalecer a tese de que o termo inicial do prazo de um ano para fins de reajuste em sentido estrito e de repactuação se conta a partir da data da assinatura do contrato, ou instrumento equivalente, uma vez que referenciado entendimento não se coaduna com o que expressamente disciplina o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 1993; o art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192, de 2001; e os arts. 55 e 61, § 2º, ambos da IN nº 5, de 2017; bem como considerando que referenciado posicionamento possui potencial para determinar o descumprimento do art. 4º do Decreto nº 1.054, de 1994, segundo o qual "*A proposta deverá apresentar preços correntes de mercado, sem quaisquer acréscimos em virtude de expectativa inflacionária ou de custo financeiro*".

3. Nestes termos, na esteira do que foi fixado pela Procuradoria-Geral Federal por meio do r. Parecer nº 2/2020/CPLC/PGF/AGU - seq. 36, e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por meio do r. Parecer SEI nº 2166/2020/ME - seq. 33, consolide-se que:

a) no âmbito do sistema de registro de preços, o reajuste em sentido estrito (de que cuida o art. 61 da IN nº 5/2017) e a repactuação (de que cuida o art. 54 da IN nº 5, de 2017) são devidos após período igual ou superior a um ano, a contar da data prevista para apresentação da proposta ou do orçamento a que a proposta se referir; em atenção ao art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 1993; ao art. 3º, § 1º, da Lei nº 10.192, de 2001; e aos arts. 55 e 61, § 2º, ambos da IN nº 5, de 2017; e

b) a celebração do contrato administrativo decorrente da ata de registro de preços, incluindo a formalização dos demais instrumentos hábeis de que cuida o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993, não enseja a preclusão lógica do reajuste em sentido estrito e da repactuação.

4. Caso acolhido, confira-se ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral Federal, à Secretaria-Geral de Consultoria, à Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados e às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no município de São José dos Campos.

Brasília, 22 de julho de 2020

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08650002501201491 e da chave de acesso 9ca58a35

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 464959982 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 22-07-2020 14:59. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00664/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 08650.002501/2014-91

INTERESSADA: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

ASSUNTO: Reajuste em sentido estrito e repactuação em contratos administrativos decorrentes de ata de registro de preço

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 505/2020/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 513/2020/DECOR/CGU/AGU, o Parecer nº 41/2020/DECOR/CGU/AGU.

2. Restitua-se o feito ao DECOR/CGU para providências subsequentes.

Brasília, 22 de julho de 2020.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08650002501201491 e da chave de acesso 9ca58a35

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 465128210 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 22-07-2020 19:49. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
