— O reajuste de valor nos contratos administrativos de locação de mão-de-obra regula-se pelo Decreto-lei n.º 185/67, não sofrendo alteração com o advento da Lei n.º 6.708/79.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Processo n.º: 0768-50097/79
Interessado: Delegacia do Ministério da Fazenda no Estado do Rio de Janeiro
Assunto: Reajustamento de preços nos contratos de prestação de serviços
Despacho: Aprovo o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Publique-se, juntamente com o referido Parecer, e restitua-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília, em 27 de dezembro de 1979. *Karlos Rischbieter,* Ministro da Fazenda.

PARECER

I

O Delegado do Ministério da Fazenda no Rio de Janeiro consultou a Procuradoria da Fazenda Nacional naquele Estado, sobre a possibilidade de estar a administração obrigada a reajustar os valores dos contratos de locação de mão-de-obra, firmados através daquela Delegacia, tendo em vista a superveniência da Lei nº 6 708, de 30 de outubro de 1979, que estabeleceu a correção salarial a cada semestre.

2. A Procuradoria consultada emitiu o Parecer favorável de fls. 3-4, no qual, todavia, sugeriu a remessa do processo a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para exame do assunto, tendo em vista a oportunidade da adoção de uma solução uniforme, para o Ministério.

II

3. É interessante observar, inicialmente, que o Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967, não é um instrumento concessivo de reajustamentos contratuais, mas um disciplinador daqueles deferidos pela administração pública federal.

4. Em seu art. 5º, ele permite a inclusão de cláusulas de revisão de preços, nos contratos administrativos de obras ou serviços, desde que esta possibilidade esteja prevista nos editais licitatórios.

5. A previsão de reajuste do preço é, pois, ato discricionário da administração, que, quando a admite, não o faz compelida por imperativo legal.

6. Se a norma que prevê a revisão de preços é, assim, uma determinação de natureza facultativa, a critério do administrador, o mesmo se dirá, com maior ênfase, com relação ao art. 6º, que trata apenas das condições e parâmetros para concessão e cálculo do reajuste.

7. O citado § 4º do art. 6º, pois, que cuida da modalidade aqui analisada — contrato de mão-de-obra — é, antes, limitativo do que concessivo.

8. Condiciona o § 4º os reajustes, relativos a mão-de-obra, à superveniência dos chamados "fatos do príncipe" — atos do Estado que oneram o contrato, principalmente modificações salariais.

9. Sendo estes contratos puramente de lavor, eles iriam ser onerados notadamente por este fator, que é a determinação oficial de reajustes salariais, que vêm encarecer a mão-de-obra.

10. Assim sendo, abriu-se este parágrafo para restringir as revisões de preços, relativas a contratos de mão-de-obra, às hipóteses em que a política salarial do governo iria provocar exacerbação de custos da força de trabalho.

11. Concluindo, pode-se estabelecer como os dois principais dispositivos do Decreto-lei 185/67, relativos à revisão de preços, os seguintes:

a) O art. 5º, que permite à autoridade, competente para contratar, a estipulação de cláusula de revisão de preço;

b) O art. 6º, que fixa a forma de calcular e, ainda, outros critérios para a revisão.

12. Este último subordina, no § 4º, o reajuste de contrato de lavor à incidência de atos oficiais que tragam novos encargos ao contratado, de natureza salarial ou afim.

III

13. Pode-se, pois, afirmar que inexiste, naquele diploma legal, uma norma que tenha o alcance pretendido, isto é, criar uma obrigação, para a administração pública, de reajustar o valor do contrato de mão-de-obra, na eventualidade de modificação dos níveis salariais por iniciativa oficial, tal como se deu com o advento da Lei nº 7 668, de 30 de outubro de 1979.

14. Sem embargo, pois, do imenso respeito que me merece, permito-me discordar do entendimento emitido e referendado a fls. 3-4.

15. O Decreto-lei deixa a estipulação da revisão de preços ao arbítrio do administrador público, no âmbito das lindes que ele traça.

16. Foi dentro deste espírito, aliás, que o Decreto-lei 185/67 sucedeu à Lei nº 4 370, de 28 de julho de 1964, que, da mesma forma, estabelecia limites e critérios para a estipulação contratual de revisão de preços, que até então não tinha previsão legal, pois o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (Decreto nº 15 783, de 8 de novembro de 1922) a desconhecia.

17. Não poderia, aliás, ser de outra forma. Segundo Cretella Júnior, a teoria da imprevisão é excepcional, pelo que se há de aplicá-la de forma restrita, sendo acordes a doutrina e a jurisprudência em exigir a coexistência de certas condições e requisitos essenciais, para que não ocorram abusos desta prática (Tratado de Direito Administrativo, v. III, p. 80 e 82).

18. Sobre a estipulação de contratos administrativos, já houve diversos pronunciamentos desta Procuradoria-Geral, principalmente através de vários Pareceres emitidos pelo douto Procurador Carlos Jorge Sampaio Costa, nos processos nºs 0168-11 432/76 e 0768-35 285/77.

19. Em referendando este último parecer, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Cid Heráclito de Queiroz, na época Procurador-Geral Substituto, colocou ponderações que logram encaixe perfeito na hipótese aqui enfocada, "verbis":

"2. Com efeito, o reajustamento de preços nos contratos com a Administração está regulado no Decreto-lei nº 185 de 23 de fevereiro de 1967, sendo restrito a obras e serviços, calculado segundo a fórmula estabelecida nesse texto legal e condicionado à prévia estipulação nos atos convocatórios das respectivas licitações.

3. Não se afigura correto, pois, o reajustamento de preços, no curso do prazo contratual, segundo critérios, fórmulas ou índices diferentes, inclusive os estabelecidos

pelo CIP, que, na verdade, constituem "tetos", "limites."

20. Tais considerações, aliás, são repetidas expressamente no Parecer que, tendo em vista a relevância da matéria, foi emitido pelo mesmo eminente Doutor Procurador-Geral, no Processo nº 0168-00877/78, e no qual examina os contratos administrativos sob vários aspectos, principalmente aquele dos reajustamentos.

21. Qualquer interpretação, pois, no sentido de alargar esta faculdade, que a lei atribui à administração, para transformá-la em prerrogativa do contratado, será desautorizada, por ser restritiva a exegese da norma excepcional.

22. Não se pode, assim, conceder à teoria da imprevisão maior aplicação do que aquela que foi estabelecida na cláusula contratual que prevê o reajuste por ocasião de prorrogação do contrato, que é a cláusula-padrão, de uso obrigatório nos contratos desta natureza, "ex vi" da Portaria ministerial nº 421 de 7 de novembro de 1975.

23. Embora a consulta de fls. 1 tenha sido formulada com relação aos contratos de prestação de serviços, o Parecer que se seguiu referiu-se, especificamente, aos contratos de locação de mão-de-obra, o que leva a crer, enfim, que a consulta prende-se a tal espécie de contrato.

24. As considerações aqui expendidas aplicam-se, entretanto, a qualquer tipo de contrato, pois em todos eles deverá constar a previsão de reajuste, sob pena de ser tida como inexistente.

25. Por outro lado, a legislação, em seu todo, não dá ensejo a outra conduta, conforme se pode verificar, pela Lei nº 4 717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), que nulifica, em seu art. 4º, inciso IV, as modificações ou vantagens, admitidas em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos, sem que estejam previstas em lei ou nos instrumentos contratuais.

26. Vemos, assim, que a faculdade, outorgada ao administrador público para pactuar cláusula de reajustamento, esgota-se com a sua inclusão no contrato, isto é, com a assinatura do contrato que a contém.

27. Uma vez estabelecido o nexo contratual, manifestada que foi a vontade da administração, pela pactuação da cláusula, dentro das condições legais, não há mais, portanto, que falar-se em obrigação de reajustar.

IV

28. O reajuste só ocorrerá, então, quando houver a incidência da hipótese pré-fixada na cláusula contratual de reajuste, ocasião em que será aplicada a fórmula do parágrafo 1º do art. 6º do Decreto-lei nº 185/67, pois a revisão do preço deve sujeitar-se ao regime do contrato, e só a ele, não havendo outra previsão normativa.

29. No caso específico do contrato de mão-de-obra, além da prévia estipulação contratual, deverá, ainda, concorrer outra condição para que possa efetivar-se o reajuste, que é a sobrevinda de ato de Estado, que onere o custo da força de trabalho.

30. A álea extraordinária, que sobreveio na forma da Lei nº 6 708, de 30 de novembro de 1979, propicia, assim, o reajuste do preço contratual, na forma do § 4º do art. 6º do Decreto-lei nº 185/67, apenas, todavia, *se* e *quando* houver o aditamento prorrogatório.

31. Quando ocorrer a próxima prorrogação do contrato de mão-de-obra, poderá, portanto, ser feita a revisão do preço contratado, com aplicação da fórmula competente (§ 1º do art. 6º, idem).

32. De todo o exposto resulta, portanto:

a) que a conduta administrativa, com relação ao reajustamento dos contratos de mão-de-obra, não deve sofrer alteração com o advento da Lei 6 708, de 30 de novembro de 1979;

b) que a modificação da política salarial do governo só irá influir no dito regime contratual pelos seus naturais reflexos dos índices a serem aplicados, na época própria.

É o parecer.

À consideração superior.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 20 de dezembro de 1979. *Olegário Silveira Versiani dos Anjos,* Procurador da Fazenda Nacional.

Concordo plenamente com o Parecer retro.

2. No direito brasileiro, o reajustamento de preços nos contratos administrativos deixou de ser problema doutrinário, uma vez que a matéria ganhou disciplinamento legal, a partir do Decreto nº 309, de 6 de dezembro de 1961, sucedido pela Lei n.º 4 370, de 23 de julho de 1964, e substituída esta pelo Decreto-lei nº 185, de 23 de fevereiro de 1967.

3. De acordo com a legislação vigente, é cabível a revisão de preços quando pactuada em cláusula expressa. Mas para que seja possível essa estipulação, é necessário que as condições de revisão estejam previstas nos atos convocatórios da licitação ou, no caso de dispensa desta, na instrução que servir de base aos instrumentos formais da adjudicação direta (art. 5º do Decreto-lei nº 185).

4. A lei estabelece as hipóteses, critérios e fórmulas de reajustamento, que só poderá ocorrer nas épocas predeterminadas no contrato.

5. A Lei nº 6 708, de 30 de novembro de 1979, que instituiu a correção automática dos salários, a cada semestre, por si só não constitui hipótese de incidência da norma permissiva do reajustamento. Nem tão pouco a simultânea decretação dos novos níveis de salário-mínimo (Decreto nº 84 135, de 31 de outubro de 1979).

6. É necessário que se reúnam os demais pressupostos contratuais, para que o ato seja autorizado, pois este não é automático.

7. Também cabe distinguir a correção automática dos salários da fixação dos valores de salário-mínimo. Esta, em regra, deverá acontecer a cada três anos e só excepcionalmente em prazos menores (art. 116 da CLT). Aquele poderá suceder mensalmente, tudo dependendo da data-base de cada categoria profissional (arts. 2º e 4º da Lei 6 708).

9. Ora, os contratos administrativos não podem ficar sujeitos a tamanha flutuação.

10. Dir-se-á que, a cada correção salarial, rompe-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e essa ruptura pode tornar insuportável a execução.

11. Sem dúvida, isso poderia acontecer. Todavia, não compete à administração corrigir tal anomalia, porque ao administrador, adstrito ao princípio da estrita legalidade, é vedado agir ao arrepio da lei.

12. Segue-se que, para promover-se o reajustamento de preços, devem ser observadas as épocas e condições estipuladas no contrato.

13. Em qualquer caso, a fórmula a adotar-se é a estabelecida no art. 6º do Decreto-lei nº 185, conforme, aliás, assentado no Parecer L-180/78, da Eminente Consultoria-Geral da República, que assim se expressa na ementa:

"A regra do art. 6º, do Decerto-lei nº 185/67, pressuposta a faculdade inserta no seu art. 5.º, é *coercitiva, devendo, sempre, ser obedecida* pela Administração Pública" (*DOU* 13.4.78 — grifos do original).

14. Quando se tratar de contratos de prestação de serviços a serem produzidos, na aplicação da referida fórmula, podem ser utilizados como índices as modificações salariais, porquanto o disposto no art. 2º da Lei nº 6 423, de 17 de junho de 1977, se harmoniza plenamente com o § 4º do art. 6º do Decreto-lei nº 185, observando-se, ainda, o prescrito no Decreto nº 83 992, de 18 de setembro de 1979.

15. Nestes termos proponho seja respondida a consulta.

À consideração do Dr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

PGFN — Coordenadoria de Serviços Jurídicos Diversos, em 19 de dezembro de 1979. *Luciano Benévolo de Andrade,* Coordenador.

De pleno acordo. Submeta-se o processo à elevada consideração do Senhor Ministro da Fazenda.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 19 de dezembro de 1979. *Cid Heráclito de Queiroz,* Procurador-Geral da Fazenda Nacional.