



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
CÂMARA PERMANENTE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER n. 00012/2017/CPLC/PGF/AGU

NUP: 37042.000084/2013-28

INTERESSADOS: SEÇÃO DE LOGÍSTICA, LICITAÇÕES E CONTRATO E ENGENHARIA DA GEX/MACAPÁ  
ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO

EMENTA - ANTECIPAÇÃO DE DATA-BASE DE CATEGORIA PROFISSIONAL - EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - MANUTENÇÃO POR EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL - FATO DO PRINCÍPIO - TEORIA DA IMPREVISÃO - NATUREZA JURÍDICA DOS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO - REGRA JURÍDICA - PLURALISMO JURÍDICO - REVISÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

I - A ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado (indicados nas cláusulas regulamentares) equivalem à retribuição (indicada nas cláusulas econômicas) paga pela Administração Pública. Por isso se fala na existência de uma equação - a equação econômico-financeira.

II - O art. 65, II, d, da Lei de Licitações limita a aplicação do equilíbrio a fatores externos ao contrato, imprevisíveis, ou de efeitos incalculáveis, adotando em seu bojo diversas figuras da teoria da imprevisão.

III - A CLT define os instrumentos de negociação coletiva como acordos de caráter normativo, apresentando uma característica híbrida, por um lado obrigacional, contratualista, do direito civil, e por outro lado um aspecto normativo, no sentido de lei, por ter efeitos prospectivos a terceiros não participantes da estipulação.

IV - O pluralismo jurídico presente no Direito do Trabalho, inclusive com forte tendência doutrinária em destinar à autonomia privada coletiva o marco do pluralismo jurídico, ajuda a revelar a natureza de lei em sentido material que cerca dos instrumentos de negociação coletiva.

V - Forte na ideia de que a negociação coletiva de trabalho externa verdadeira norma jurídica, com eficácia suficiente para criar direitos e obrigações, não se pode negar que uma vez determinada a alteração em seu conteúdo, tal fato gera necessariamente efeitos nos contratos administrativos que envolvam contratação de mão de obra.

VI - O marco fundamental da negociação coletiva é a data-base, que é a data em que as cláusulas econômicas e sociais devem ser renovadas. Cada categoria profissional tem sua data-base determinada no instrumento de negociação coletiva.

VII - Havendo aumento do custo de mão-de-obra decorrente da convenção coletiva dentro da data-base da categoria, não será possível invocar o desequilíbrio contratual, a ponto de gerar a necessidade de revisão, pois não se trata de evento aleatório, não podendo ser considerado imprevisível.

VIII - Uma vez determinada a alteração da data-base da categoria por força da convenção coletiva de trabalho, tal fato gera uma alteração nos custos de mão de obra não previstos inicialmente quando da proposta do licitante, sendo um fato do princípio na sua melhor expressão jurídica, permitindo o reequilíbrio da equação econômico-financeira.

IX - Com fundamento no art. 65, II, d, da Lei de Licitações, quando houver antecipação de data-base decorrente de instrumento normativo de negociação coletiva, será possível o reequilíbrio (revisão) nos contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra, independente da anualidade constante nos arts. 2º e 3º da Lei 10.192, de 2001 (Lei do Plano Real).

X - Concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, inicia-se novo prazo para contagem de reajuste ou repactuação futura.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Cuida-se de manifestação da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos - CPLC, órgão integrante do Departamento de Consultoria, cujos objetivos e competências são estabelecidos pelo art. 36, §1º, da Portaria nº 338 PGF/AGU, de 12 de maio de 2016, nos seguintes termos:

Art. 36, § 1º As Câmaras Permanentes têm o objetivo de aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes afetas às referidas atividades, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática, devendo para tanto:

- I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;
- II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal; e
- III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. A indagação a ser enfrentada pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos pode ser assim resumida:

É cabível a revisão de contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra,

quando houver antecipação de data base da categoria profissional por instrumento de negociação coletiva?

4. Esse é o quadro.

#### 1. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. MANUTENÇÃO POR EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL. FATO DO PRÍNCIPE. TEORIA DA IMPREVISÃO.

5. A ideia de equilíbrio significa que em um contrato administrativo os encargos do contratado (indicados nas cláusulas regulamentares) equivalem à retribuição (indicada nas cláusulas econômicas) paga pela Administração Pública. Por isso se fala na existência de uma equação: a equação econômico-financeira.

6. É de fundamental relevância registrar que a referida equação econômico-financeira tem expressa previsão e proteção constitucional. Confira-se o texto do inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República:

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:

(...)

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.

7. Dessa forma, o momento em que se cristaliza essa equação é a data da apresentação da proposta, desde que, evidentemente, seja ela escolhida pela Administração e firmado o respectivo contrato.

8. Sobre o instituto do equilíbrio econômico-financeiro, preço e o magistério de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que "[o] equilíbrio econômico-financeiro é a relação que as partes estabelecem inicialmente no contrato administrativo, entre os encargos do particular e a retribuição devida pela entidade ou órgão contratante, para a justa remuneração do seu objeto" (MEIRELLES, Hely Lopes. Estudos e Pareceres de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, 1991, p. 120-1).

9. Cumpre destacar que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo não beneficia somente o contratado. Não apenas a elevação, mas também a diminuição dos encargos, justifica o aumento ou a redução da retribuição paga pela Administração contratante. E mais importante ainda, é a consideração de que

[a] tutela ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos destina-se a beneficiar precipuamente a própria Administração. Se os particulares tivessem de arcar com as consequências de todos os eventos danosos possíveis, teriam de formular propostas mais onerosas. A Administração arcaria com os custos correspondentes a eventos meramente possíveis – mesmo quando ocorressem, o particular seria remunerado por seus efeitos meramente potenciais. É muito mais vantajoso convidar os interessados a formular a menor proposta possível aquela que poderá ser executada se não se verificar qualquer evento prejudicial ou oneroso posterior. Concomitantemente, assegura-se ao particular que, se vier a ocorrer o infortúnio, o acréscimo de encargos será arcado pela Administração. Em vez de arcar sempre com o custo de eventos meramente potenciais, a Administração apenas responderá por eles se e quando efetivamente ocorrerem (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: RT, 2014, p. 1013).

10. Quando a administração busca colaboradores entre os agentes do mercado leva em consideração que estes necessitam, para participar, de que seja mantida a proporcionalidade da relação inicial - a equação econômica -, a fim de que possam planejar seus custos e perseguir seu objetivo que é o lucro (CUNHA, Thadeu Andrade. A teoria da imprevisão e os contratos administrativos. Revista de Direito Administrativo, jul/set 1995, Rio de Janeiro, Vol. 201, p. 42).

11. A garantia desse equilíbrio econômico deve significar maior eficiência para a administração na prestação do serviço público e nunca um financiamento concedido ao contratante ineficiente. Donde resulta que as alterações nessa equação e os riscos inerentes à normalidade de uma economia de mercado não afetam a equação econômica do contrato, não obrigando, via de consequência, a administração a qualquer recomposição (CUNHA, Thadeu Andrade. op. cit., loc. cit.).

12. Ocorre o desequilíbrio quando há qualquer alteração que afete a equação econômico-financeira. Sob este prisma, o entendimento do que sejam encargos do contratado é amplo: abrange a prestação, o prazo e o local de sua execução, os tributos incidentes e qualquer outro elemento que tenha interferência direta.

13. Utilizando a classificação adotada pelo Tribunal de Contas da União, entende-se por reajustamento de preços em sentido amplo, decorrente de alça ordinária, quando se exigem previsão contratual ou editalícia e interregno mínimo de um ano, da proposta ou do orçamento a que se referir a proposta ou da data do último reajustamento. Tal instituto pode ser dividido em (i) reajustamento de preços em sentido estrito, quando se vincula a um índice específico, setorial ou geral, e, (ii) repactuação contratual, adotado para contratos que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua; nesse caso faz-se necessária a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato. Já o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, e decorrente de alça extraordinária e extracontratual (ACÓRDÃO Nº 1.563/2004, Relator Augusto Sherman Cavalcanti, Data da Sessão: 6/10/2004).

14. O Tribunal de Contas da União, com base na doutrina de Maria Helena Diniz, sustenta que a alça ordinária, também denominada empresarial, consiste no "risco relativo à possível ocorrência de um evento futuro desfavorável, mas previsível ou suportável, por ser usual no negócio efetivado". Exatamente por ser previsível ou suportável é considerado risco inerente ao negócio, não merecendo nenhum pedido de alteração contratual, pois cabe ao empresário adotar medidas para gerenciar eventuais atividades deficitárias. Contudo, nada impede que a lei ou o contrato contemple a possibilidade de recomposição dessas ocorrências. No caso de estar prevista, a efetivação do reajuste será mera execução de condição pactuada, e não alteração (op. cit., loc. cit.).

15. Já a alça extraordinária, segundo o TCU, pode ser entendida como o "risco futuro imprevisível que, pela sua extemporaneidade, impossibilidade de previsão e onerosidade excessiva a um dos contratantes, desafie todos os cálculos feitos no instante da celebração contratual", por essa razão autoriza a revisão contratual, judicial ou administrativa, a fim de restaurar o seu equilíbrio original (op. cit., loc. cit.).

16. Percebe-se que o que difere as modalidades de reajustamento do reequilíbrio é o fato desencadeador do desequilíbrio. O reajustamento em sentido estrito e a repactuação são modalidades adotadas para neutralizar os efeitos da inflação, dentro de um ambiente de normalidade econômica. Já o reequilíbrio se faz quando eventos excepcionais provocam uma alteração em um ou em ambos os lados da equação econômico-financeira.

17. Especificamente para o reequilíbrio econômico-financeiro, o regime jurídico está traçado na Lei 8.666, de 1993, nos seguintes termos:

Art. 65 Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II – por acordo das partes

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando alça econômica extraordinária e extracontratual

18. A interpretação do mencionado dispositivo restou consagrada no âmbito do Tribunal de Contas da União que, em sede de consulta, fixou o seguinte entendimento a respeito, conforme consta do voto do eminente relator:

5. Assento esse meu entendimento no disposto na Lei 8.666/93. Naquela normativa, a questão do reequilíbrio econômico-financeiro é disciplinada no art. 65, inciso II, alínea d, que estabelece como condição para aplicação desse mecanismo a ocorrência de alguma das seguintes hipóteses:

a) fatos imprevisíveis;

b) fatos previsíveis, porém de consequências incalculáveis;

c) fatos retardadores ou impeditivos da execução do ajustado;

d) caso de força maior;

e) caso fortuito;

f) fato do príncipe; e

g) alça econômica extraordinária (TCU ACORDÃO Nº 2.255/2005 Relator Lincoln Magalhães da Rocha. Data da Sessão: 13/12/2005)

19. Maria Sylvia Zanella di Pietro, abordando o tema da revisão dos contratos administrativos, esclarece que o fato da Administração distingue-se do fato do príncipe, pois, enquanto o primeiro se relaciona diretamente com o contrato, o segundo e praticado pela autoridade, não como "parte" no contrato, mas como autoridade pública que, como tal, acaba por praticar um ato que, reflexivamente, repercute sobre o contrato. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, p. 258)

20. Conforme explica Marçal Justen Filho, a teoria do fato do príncipe consagra o direito de indenização a um particular em vista da prática de ato lícito e regular imputável ao Estado. Essa solução decorre de uma valorização produzida pela ordem jurídica, no sentido de que seria injusto e desaconselhável impor ao particular que contrata com o Estado arcar com os efeitos onerosos de uma alteração superveniente da disciplina estatal sobre o exercício da atividade necessária à execução da prestação (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 7ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 532).

21. O fato do príncipe pode se exteriorizar em lei, regulamento ou qualquer outro ato geral do Poder Público que atinja a execução do contrato, como pode provir da própria Administração contratante ou de outra esfera administrativa competente para a adoção da medida governamental (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 13ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 237).

22. O art. 65, II, d, da Lei de Licitações, com efeito, limita a aplicação do reequilíbrio a fatores externos ao contrato, imprevisíveis, ou de efeitos incalculáveis, adotando em seu bojo diversas figuras da teoria da imprevisão.

23. Não se pode perder de vista que aos contratos administrativos é aplicável a teoria geral dos contratos e, mesmo sendo um instituto jurídico com características próprias e inconfundíveis, as contratações públicas não podem ser vistas de forma isolada dos demais diplomas legislativos, em particular do Código Civil, na medida em que os sistemas de contratação pública e privada não são antagônicos, e sim se influenciam reciprocamente, o que leva à aplicação simultânea, coerente e coordenada dessas plurimas fontes legislativas convergentes, conforme a teoria do diálogo das fontes (MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIM, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: 2008, p. 87-88).

24. A influência recíproca decorre inclusive da própria Lei de Licitações, quando determina em seu art. 54, caput, que serão aplicados os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado aos contratos administrativos, servindo o Código Civil como base conceitual para a Lei de Licitações e Contratos, reforçando a ideia de diálogo sistemático.

25. A teoria da imprevisão ou a teoria da onerosidade excessiva exige a demonstração de mudanças supervenientes das circunstâncias iniciais vigentes à época da realização do negócio, oriundas de evento imprevisível (teoria da imprevisão) e de evento imprevisível e extraordinário (teoria da onerosidade excessiva), que comprometam o valor da prestação, demandando tutela jurisdicional específica, tendo em vista, em especial, o disposto no Código Civil, que preconiza:

Art. 317. Quando, por motivos imprevisíveis, sobrevier desproporção manifesta entre o valor da prestação devida e o do momento de sua execução, poderá o juiz corrigi-lo, a pedido da parte, de modo que assegure, quanto possível, o valor real da prestação.

(...)

Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão a data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar equitativamente as condições do contrato.

26. A propósito dos acontecimentos imprevisíveis a autorizar a atuação jurisdicional, cabe ressaltar o enunciado nº 366 da IV Jornada de Direito Civil:

Art. 478. o fato extraordinário e imprevisível causador de onerosidade excessiva é aquele que não está coberto objetivamente pelos riscos próprios da contratação

27. Com efeito, constitui pressuposto da aplicação da teoria da imprevisão, a teor dos arts. 317 e 478 do Código Civil, e art. 65, II, "d", da LLC, como se pode extrair de sua própria denominação, a existência de um fato imprevisível em contrato de execução diferida, que imponha consequências indesejáveis e onerosas para um dos contratantes.

28. Com base nessas premissas, passamos a analisar o enquadramento jurídico da antecipação de data-base da categoria profissional em instrumento de negociação coletiva de trabalho.

## 2. DA NATUREZA JURÍDICA DOS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. REGRA JURÍDICA. PLURALISMO JURÍDICO. ANTECIPAÇÃO DE DATA-BASE. REVISÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

29. A Consolidação das Leis do Trabalho definiu a convenção coletiva de trabalho em seu art. 611 nos seguintes termos:

Art 611 – Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais do trabalho

30. É consabido que pela convenção coletiva de trabalho há necessariamente a presença de sindicato nos dois polos da negociação coletiva, ou seja, sindicato profissional, representando a categoria dos trabalhadores e o sindicato econômico, representando as empresas empregadoras.

31. De outro lado, no acordo coletivo de trabalho a obrigatoriedade de participação de sindicato está adstrita à representação da categoria profissional, ao passo que a outra parte da negociação pode ser representada por uma empresa isoladamente considerada ou um conjunto de empresas sem necessidade de se fazer representadas pelo sindicato respectivo, nos termos do § 1º do art. 611 da CLT:

§ 1º É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das acordantes respectivas relações de trabalho (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 229, de 28.2.1967)

32. A convenção coletiva de trabalho e o acordo coletivo de trabalho são instrumentos normativos que visam a estabelecer melhores condições de trabalho para os empregados integrantes da categoria profissional representada pelo respectivo sindicato na formalização do instrumento.

33. Para Amauri Mascaro Nascimento as convenções coletivas de trabalho têm como escopo constituir condições aplicáveis a terceiros, ou seja, a instituição de normas de conduta que serão aplicadas às relações individuais e obrigações entre os sujeitos coletivos estipulantes (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2000. P. 278).

34. Vale destacar a doutrina de Maurício Godinho Delgado acerca da convenção coletiva de trabalho:

As convenções coletivas, embora de origem privada, criam regras jurídicas (normas autônomas), isto é, preceitos gerais, abstratos e impessoais, dirigidos a normatizar situações ad futurum. Correspondem, consequentemente, a noção de lei em sentido material, traduzindo ato-regra (Duguit) ou comando abstrato. São, desse modo, do ponto de vista substantivo (ou seja, de seu conteúdo), diplomas desveladores de inquestionáveis regras jurídicas (embora existam também no seu interior cláusulas contratuais) (DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005. P. 159).

35. Note-se que o autor, na própria definição, já revela seu posicionamento acerca da natureza jurídica da convenção coletiva de trabalho, compreendendo-a como lei em sentido material, ainda que existam cláusulas de caráter contratual no seu interior.

36. Percebe-se que a CLT define os instrumentos de negociação coletiva como acordos de caráter normativo, apresentando uma característica híbrida, por um lado obrigacional, contratualista, do direito civil, e por outro lado um aspecto normativo, no sentido de lei, por ter efeitos prospectivos a terceiros não participantes da estipulação.

37. Valentin Carrion bem percebeu que a distinção fundamental entre o contrato individual de trabalho e a convenção coletiva lato sensu é que, enquanto o primeiro cria a obrigação de trabalhar e a de remunerar, a convenção coletiva prevê direitos e obrigações para os contratos individuais em vigor ou que venham a celebrar-se, como se diz, é mais uma lei do que um contrato. Tem a vantagem de descer a minúcias e, melhor que a lei, adaptar-se às circunstâncias específicas das partes, do momento e do lugar (CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 470).

38. Para Amauri Mascaro Nascimento, a convenção coletiva é uma norma, independentemente da teoria que se adote para explicar a sua natureza jurídica, pois, segundo o autor, o pluralismo jurídico demonstra que há produção de direito positivo não-estatal, do qual as convenções coletivas são uma forma (NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2000. P. 279).

39. Assim sendo, com base na lição de Maurício Godinho Delgado, cabe diferenciar a unidade ou pluralidade dos núcleos de produção das fontes formais do direito, ou seja, os chamados centros de positividade jurídica. São duas as principais teorias, quais sejam monista e pluralista. Pela teoria monista, com origem em Hans Kelsen, as fontes formais do direito derivam de um único centro de positividade, o Estado, caracterizado como o único dotado de sanção coerção. Por outro lado, a teoria pluralista não considera válida a tese do exclusivismo estatal, sustentando a clara existência de distintos centros de positividade ao longo da sociedade civil (DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2005. P. 141).

40. A doutrina se posiciona no sentido de que o princípio do pluralismo jurídico está presente na Constituição Federal da República, ainda que não de forma expressa, tendo a Constituição assegurado como valor supremo uma sociedade pluralista comprometida com a solução pacífica das controvérsias (DELGADO, Maurício Godinho. *Op.cit.*, p. 142).

41. Segundo Ronaldo Lima dos Santos, o pluralismo é extraído diretamente da Constituição da República por meio das seguintes disposições: pluralismo político (art. 1º, inciso V); pluralismo partidário (art. 17); pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, III); pluralismo econômico (art. 170); pluralismo cultural (arts. 215 a 217) (SANTOS, Ronaldo Lima dos. *Teoria das normas coletivas*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 75).

42. O pluralismo jurídico é igualmente extraível de preceitos constitucionais que preveem a possibilidade de criação de normas jurídicas pelos grupos sociais intermediários, como no caso do reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (art. 7º, incisos VI, XIII, XXVI, Constituição da República), bem como o reconhecimento da negociação coletiva de trabalho (art. 8º, incisos VI, XIV, Constituição da República).

43. O pluralismo jurídico permite distinguir entre fontes formais do direito heterônomas e autônomas.

44. São fontes formais heterônomas as regras cuja produção não se caracteriza pela imediata participação dos destinatários principais das mesmas regras jurídicas. São, em geral, as regras de direta origem estatal, como a Constituição, as leis, medidas provisórias, decretos e outros diplomas produzidos no âmbito do aparelho do Estado (é também heterônoma a hoje cada vez mais singular fonte juristrabalhista denominada sentença normativa) (DELGADO, Mauricio Godinho. *Op.cit.*, p. 143).
45. Já as autônomas, segundo Godinho, são as regras cuja produção caracteriza-se pela imediata participação dos destinatários principais das regras produzidas. São, em geral, as regras originárias de segmentos ou organizações da sociedade civil, como os costumes ou os instrumentos de negociação coletiva privada (contrato coletivo, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho). As regras autônomas – caso coletivamente negociadas e construídas – consubstanciam um auto disciplinamento das condições de vida e trabalho pelos próprios interessados, tendendo a traduzir um processo crescente de democratização das relações de poder existentes na sociedade (DELGADO, Mauricio Godinho. *Op.cit.*, loc. cit.).
46. Portanto, o pluralismo jurídico presente no Direito do Trabalho, inclusive com forte tendência doutrinária em destinar à autonomia privada coletiva o marco dessa diversidade jurídica, ajuda a revelar a natureza de lei em sentido material que cerca os instrumentos de negociação coletiva.
47. Tem-se o dever de negociar, ou seja, a parte receptora da comunicação da proposta de negociação não poderá negar-se a negociar, salvo na ocorrência de algumas hipóteses excepcionais.
48. No campo do direito coletivo do trabalho, esse interesse é exercido pelos sindicatos, obrigatoriamente, nos termos do art. 8º, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, que assim reza:

VI - e obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

49. A força normativa das negociações coletivas ganhou ainda mais corpo com a introdução do art. 611-A na CLT, pela Lei 13.347, de 2017, que previu que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei na matérias trazidas no referido dispositivo.
50. Forte na ideia de que a negociação coletiva de trabalho externa verdadeira norma jurídica, com eficácia suficiente para criar direitos e obrigações, não se pode negar que uma vez determinada a alteração em seu conteúdo, tal fato gera necessariamente efeitos nos contratos administrativos que envolvam contratação de mão de obra.
51. O marco fundamental da negociação coletiva é a data-base, que é a data em que as cláusulas econômicas e sociais devem ser renovadas. Cada categoria profissional tem sua data-base determinada no instrumento de negociação coletiva.
52. O início da vigência da norma coletiva determina a data-base e costuma ser fixada de comum acordo pelos sindicatos (convenção) ou pelo sindicato profissional e empresa (acordo), conforme reza o inc. II do art. 613 da Consolidação das Leis do Trabalho.
53. Considerando essa premissa, havendo aumento do custo de mão-de-obra decorrente da convenção coletiva ou acordo coletivo dentro da data-base da categoria, não será possível invocar o desequilíbrio contratual, a ponto de gerar a necessidade de revisão, pois não se trata de evento aleatório, não podendo ser considerado imprevisível.
54. Este é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, que de longa data entende que os incrementos de mão-de-obra ocorridos na data-base da categoria profissional não constituem um fato imprevisível, não cabendo reequilíbrio contratual, com base no art. 65, II, d, da L.L.C., conforme precedente assim lançado:

13 ( ) cumpre esclarecer que o reajuste salarial nada mais é do que a variação do custo do mesmo mão-de-obra provocada pelo fenômeno inflacionário. Por esse motivo, não há como se aplicar a teoria da imprevisão, posto que o reajustamento não é resultante de imprevisão das partes, mas sim da previsão de uma realidade existente - a inflação -, consoante asseverado por José Cretella Junior (in *Licitações e Contratos*, 2ª ed., Rio de Janeiro, ed. Forense, 1999, p. 255). Em consequência, fica eliminada a possibilidade de se caracterizar tal reajuste como fato imprevisível, retardador ou impeditivo, caso de força maior, caso fortuito, fato do príncipe ou alea econômica extraordinária. Também não cabe enquadrar o reajuste salarial como fato previsível, porém de consequências incalculáveis, uma vez que o comportamento e os efeitos da inflação podem ser antevistos já na elaboração da proposta e, a seguir, incorporados na equação econômico-financeira do contrato, ainda que isso não ocorra em valores exatos. Verifica-se, pois, que o mencionado reajuste salarial não se amolda a nenhuma das situações determinantes de reequilíbrio econômico-financeiro descritas na lei.

(...)

15. Fica, portanto, afastada a possibilidade de se identificar os reajustes decorrentes da data-base das categorias como hipótese ensejadora de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços de forma contínua (TCU Acórdão 1563/2004, Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

55. Tal entendimento foi igualmente fixado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme precedente que ora colaciono:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUMENTO SALARIAL. DISSÍDIO COLETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DA IMPREVISÃO.

1. Não pode ser aplicada a teoria da imprevisão para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo (Lei 8.666/93, art. 65, II, d) na hipótese de aumento salarial dos empregados da contratada em virtude de dissídio coletivo, pois constitui evento certo que deveria ser levado em conta quando da efetivação da proposta. Precedentes: RESP 411101/PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 08/09/2003 e RESP 134797/DF, 2ª T., Min. Paulo Gallotti, DJ de 1º/08/2000.

2. Recurso especial provido (REsp nº 668.367/PR, 1ª Turma, rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 21/09/2006, DJ de 05.10.2006).

56. Situação peculiar ocorre quando, como forma de dirimir o dissídio coletivo, as partes resolvem pela antecipação de data-base da categoria, que é um fato atípico e pouco usual nas negociações coletivas.
57. Uma vez determinada a alteração da data-base da categoria por força da convenção coletiva de trabalho, tal fato gera uma alteração nos custos de mão de obra não previstos inicialmente quando da proposta do licitante, sendo um fato do príncipe na sua melhor expressão jurídica, permitindo o reequilíbrio da equação econômico-financeira.
58. A Consultoria Jurídica da União em São Paulo enquadrou a antecipação de data-base como situação de aleas econômica e administrativa extraordinárias, com fulcro no art. 65, inc. II, d, da Lei 8.666/93, conforme enunciado assim lançado:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA INTERNA CJU/SP Nº 22 - ANTECIPAÇÃO DA DATA BASE - A ANTECIPAÇÃO DA DATA BASE DA CATEGORIA PROFISSIONAL NO CURSO DA EXECUÇÃO DO

CONTRATO ADMINISTRATIVO CONSTITUI FATO DE NATUREZA IMPREVISIVEL EM RELAÇÃO AO MOMENTO EM QUE SE DEU A APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA VENCEDORA DA CONTRATADA A ALTERAÇÃO DESSE MARCO, POR MEIO DE INSTRUMENTO IDÔNEO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA DE TRABALHO, ACARRETA CONSEQUÊNCIAS DE CARATER FINANCEIRO PARA A CONTRATADA, AS QUAIS NÃO PODEM SER RELEGADAS, SOB PENA DE AFRONTA AO ART 37 INCISO XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL INCIDÊNCIA DA HIPOTESE 65 IL "D", QUE AUTORIZA O RESTABELECIMENTO DO EQUILBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NA HIPOTESE DE SOBREVIREM FATOS IMPREVISIVEIS OU PREVISIVEIS, POREM DE CONSEQUÊNCIAS INCALCULAVEIS, CONFIGURANDO ALEA ADMINISTRATIVA EXTRAORDINARIA E EXTRA CONTRATUAL, CONCEDIDO REEQUILBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO, INICIA-SE NOVO PRAZO PARA CONTAGEM DE REAJUSTE OU REPACTUAÇÃO FUTURA.

59. Nota-se que a orientação da CJU de São Paulo adotou a teoria da imprevisão, classificando a antecipação de data-base da categoria como um fato imprevisível ou previsível, porém, de consequências incalculáveis.

60. Assim, uma vez efetuado o adiantamento da data-base, haverá o reequilíbrio do contrato, que não precisa respeitar a anualidade para ser efetuado, conforme Orientação Normativa AGU n.º 22, segundo a qual:

O reequilíbrio econômico-financeiro **pode ser concedido a qualquer tempo**, independentemente de previsão contratual, desde que verificadas as circunstâncias elencadas na letra "d" do inc. II do art. 65, da Lei n.º 8.666, de 1993. (g n)

61. Percebe-se que a antecipação de data-base é um fato imprevisível quanto à sua ocorrência ou quanto às suas consequências, estranho à vontade das partes, e é inevitável e causa de desequilíbrio no contrato.

62. Assim, se houver o adiantamento da data-base, haverá o reequilíbrio do contrato, e não repactuação, por não ter observado a anualidade. Somente se pode utilizar da repactuação se houver respeito à anualidade, por força do disposto no art. 5º do Decreto n.º 2271, de 1997, e nos arts. 54 e 55 da Instrução Normativa SEGES n.º 5, de 2017.

63. Dessa forma, com fundamento no art. 65, II, "d", da Lei de Licitações, quando houver antecipação de data-base decorrente de instrumento normativo de negociação coletiva, será possível o reequilíbrio (revisão) nos contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra, independente da anualidade constante nos arts. 2º e 3º da Lei 10.192, de 2001 (Lei do Plano Real).

### 3. CONCLUSÃO.

64. Desse modo, ante tudo o que foi exposto acima, concluímos que:

a) a antecipação de data-base na convenção coletiva e no acordo coletivo de trabalho configura alea administrativa extraordinária e extracontratual nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, permitindo a incidência o art. 65, II, "d", da Lei 8666, de 1993;

b) havendo revisão do contrato por força da antecipação de data base da categoria profissional, não é necessário observar a anualidade constante nos arts. 2º e 3º da Lei 10.192, de 2001 (Lei do Plano Real);

c) concedido o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, inicia-se novo prazo para contagem de reajuste ou repactuação futura.

A consideração superior

Brasília, 07 de novembro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELIAS DE GUSMÃO  
PROCURADOR FEDERAL

Relator

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria n.º 338 PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

*(assinado eletronicamente)*

ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

ANA CAROLINA DE SA DANTAS  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

BRAULIO GOMES MENDES DINIZ  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

GABRIELLA CARVALHO DA COSTA  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

PAULO RIOS MATOS ROCHA  
PROCURADOR FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG  
PROCURADORA FEDERAL

*(assinado eletronicamente)*

RÔMULO GABRIEL MORAES LUNELLI  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

RICARDO NAGAO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO o PARECER Nº 012/2017.CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 140/2017**

I. A ANTECIPAÇÃO DE DATA-BASE NA CONVENÇÃO COLETIVA E NO ACORDO COLETIVO DE TRABALHO CONFIGURA ALEA ADMINISTRATIVA EXTRAORDINÁRIA E EXTRA CONTRATUAL NOS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PERMITINDO A INCIDÊNCIA O ART. 65, II, "D", DA LEI 8666, DE 1993;

II. HAVENDO REVISÃO DO CONTRATO POR FORÇA DA ANTECIPAÇÃO DE DATA BASE DA CATEGORIA PROFISSIONAL, NÃO É NECESSÁRIO OBSERVAR A ANUALIDADE CONSTANTE NOS ARTS. 2º E 3º DA LEI N. 10.192, DE 2001 (LEI DO PLANO REAL).

III. CONCEDIDO O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO, INICIA-SE NOVO PRAZO PARA CONTAGEM DE REAJUSTE OU REPACTUAÇÃO FUTURA.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 37042000084201328 e da chave de acesso 6a84445d

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO QUINTANILHA MACHADO. Data e Hora: 09-11-2017 18:25. Número de Série: 8321409668076781966. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAROLINE MARINHO BOAVENTURA SANTOS. Data e Hora: 08-11-2017 15:26. Número de Série: 13162133. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA CEDRAZ RAMOS FELZEMBURG. Data e Hora: 09-11-2017 13:05. Número de Série: 13580643. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMAO. Data e Hora: 09-11-2017 11:09. Número de Série: 13145642. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por ANA CAROLINA DE SA DANTAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA CAROLINA DE SA DANTAS. Data e Hora: 08-11-2017 15:23. Número de Série: 1001363254079709810. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por GABRIELLA CARVALHO DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELLA CARVALHO DA COSTA. Data e Hora: 09-11-2017 17:21. Número de Série: 2940005098800936016. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

---

Documento assinado eletronicamente por ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI. Data e Hora: 08-11-2017 15:34. Número de Série: 13888771. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO RIOS MATOS ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO RIOS MATOS ROCHA. Data e Hora: 08-11-2017 18:25. Número de Série: 13158826. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por BRAULIO GOMES MENDES DINIZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRAULIO GOMES MENDES DINIZ. Data e Hora: 10-11-2017 13:02. Número de Série: 458379572288137846. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

---

Documento assinado eletronicamente por ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROMULO GABRIEL MORAES LUNELLI. Data e Hora: 27-11-2017 16:56. Número de Série: 13888771. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por RICARDO NAGAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO NAGAO. Data e Hora: 04-12-2017 13:59. Número de Série: 1743401. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 86366975 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 04-12-2017 14:47. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---