



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Polícia Civil
Assessoria Jurídica

Parecer SEPOL/ASSEJUR nº 182/2024 – JMCG

Processo SEI-360045/000019/2022

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024.

CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO. REAJUSTE CONTRATUAL. ÍNDICE NEGATIVO. APLICAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE. PRAZO DECADENCIAL. APLICÁVEL À ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ OBJETIVA. PEDIDO FORA DO PRAZO. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO ÍNDICE EX NUNC. NECESSIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DILIGENCIAR ANUALMENTE PARA VERIFICAR A INCIDÊNCIA DE ÍNDICE NEGATIVO APLICÁVEL AO ESTADO. ENCAMINHAMENTO À PG-15, DIANTE DO IMPACTO SISTÊMICO DA DECISÃO.

Sumário

SUMÁRIO	1
I. DO RELATÓRIO	2
II. DOS REGISTROS PRELIMINARES	4
III. DOS FUNDAMENTOS	5
a. Da aplicabilidade do reajuste contratual para a administração	5
b. Da incidência do prazo decadencial para a administração pública	12
IV. CONCLUSÃO	17



I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada a esta Assessoria Jurídica pela Divisão de Preparação das Contratações após o surgimento de dúvidas jurídicas no bojo do processo em epígrafe, cujo objeto é a prestação de serviço de telefonia móvel para atendimento às Unidades da SEPOL, através da realização de Sistema de Registro de Preços.
2. Conforme informado pela Divisão de Gestão de Contratos e Convênios, a presente hipótese enquadra-se nas exceções à aplicação do Parecer PGE /PG-15/DMM nº 02/2024, em razão de dúvida jurídica surgida quanto à aplicabilidade de índice negativo de reajuste para a administração pública, requerendo que se esclareça como proceder no caso dos autos. É o que se pode observar da informação de id. 78637754. Veja-se:

“Considerando a orientação contida no Despacho 77507148, para proceder de acordo com o Parecer Referencial PGE/PG-15/DMM nº 02/2024 (SEI-360018/000242/2024), surgiu dúvida quanto à manifestação da ASSEJUR/SEPOL no Parecer SEPOL/ASSEJUR nº 141/2024 – JMCG (78631486), que instrui o dever de Administração aplicar reajuste, em favor da Administração, quando o índice publicado for negativo, mesmo que a Empresa tenha renunciado. E neste ponto, lembramos que tanto o contrato quanto o Enunciado 09 da PGE-RJ prevêm que a contratada deve se manifestar expressamente quanto à requisição do reajuste.

Isso posto, a dúvida ocorre pelo fato de o reajuste negativo ocorrer no presente contrato (026/SEPOL/2022) segundo o BACEN (- 4,256810%) 78637295 e o Parecer Referencial não conter orientação quanto à ocorrência de índice de reajuste negativo, nem quanto ao envio para a Assessoria Jurídica do Órgão, caso aconteça.



Deste modo, em razão do término da vigência do Contrato 026/SEPOL/2022 ocorrer em 17.08.2024, sugerimos indagar à SEPOL/ASSEJUR sobre como proceder quanto ao reajuste neste caso específico, para prosseguimento das demais etapas da prorrogação do serviço de telefonia móvel”(grifo nosso)

3. No referido Parecer SEPOL/ASSEJUR nº 141/2024 – JMCG (78631486), esta Assessoria Jurídica entendeu pela necessidade de aplicação do reajuste negativo em favor da administração, ressalvando quanto à análise da vantajosidade de eventual rescisão contratual na hipótese de sua recusa pela contratada. Senão, vejamos:

“(…)Todavia, verifica-se que a contratada renunciou ao reajuste contratual. De toda sorte, em breve consulta à Calculadora do Cidadão, do Banco Central do Brasil, considerando o período de 06/2023 a 04/2024, esta ASSEJUR constatou que o IGP-M foi negativo (-1,218150%). Significa dizer, a rigor, que o reajuste no presente caso dar-se-ia em favor da Administração, não havendo que se falar em renúncia a reajuste por parte das contratadas. Assim, no presente caso, deve o contrato ser reajustado em favor da Administração.

Por outro lado, a eventual aplicação do reajuste em favor da administração pode se revelar medida antieconômica no caso contrato, ao, por exemplo, frustrar o interesse das contratadas na prorrogação. Assim, a eventual não aplicação do reajuste em favor da Administração deve vir acompanhado de demonstração cabal de que tal medida é mais econômica e que garante a vantajosidade da prorrogação.”

4. Percebe-se que na presente hipótese a contratada concordou com a prorrogação e renunciou o reajuste, nos termos do documento de id. 74244406.
5. Nesse sentido, retornam os autos a esta Assessoria Jurídica para análise dos questionamentos realizados na consulta apresentada no documento 78643890.
6. É o breve relatório. Passa-se à análise.



II. DOS REGISTROS PRELIMINARES

7. A análise toma por base os elementos constantes neste processo até a presente data. À luz do que dispõem os artigos 132, da Constituição Federal de 1988¹, e 2º, IV, da Lei Complementar nº 15/80², Lei nº 5414/2009³ e Decreto Estadual nº 40.500/2007, a consultoria é prestada sob o aspecto estritamente jurídico, relativamente aos atos formulados pela própria Secretaria de Estado ou pelas entidades da Administração Indireta, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
8. A manifestação produzida pela ASSEJUR, em que pese ser de natureza obrigatória, não é vinculativa para o gestor, que pode dela discordar, devendo, para tanto, apresentar as razões de fato e de direito que lhe deem sustentação.⁴
9. Destaca-se, ainda, que a presente manifestação se cinge à análise em tese do pleito administrativo. Isto é, pela instrução dos autos e pela natureza da consulta encaminhada, a presente manifestação jurídica visa, tão somente, municiar

1 Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

2 Art. 2º - A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no artigo 176 e parágrafos da Constituição do Estado, competindo-lhe:

(...)

IV - o exercício de funções de consultoria jurídica da administração direta, no plano superior, inclusive no que respeita às decisões das questões interadministrativas, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos;

3 Art. 2º Às Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado compete:

I – assessorar os titulares das pastas no controle interno da legalidade dos atos dos órgãos das Secretarias de Estado e dos entes da Administração Indireta;

(...)

VI – examinar e aprovar, previamente, observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria-Geral do Estado, as minutas de editais de concurso público, de licitação, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive de natureza trabalhista;

VII – opinar, previamente, sobre os atos em que se pretenda reconhecer a inexigibilidade ou decidir pela dispensa de licitação, ressalvados, a critério do administrador, os atos de dispensa em razão do valor.

4 PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2012, pág. 138.



juridicamente o gestor na sua tomada de decisão, que deverá considerar, ainda, os aspectos fáticos e técnicos que instruem (e/ou instruirão) os autos.

10. De se destacar que, em 30 de dezembro de 2023, a Lei Federal nº 8.666/93 foi totalmente revogada pelo art. 193, II, “a” da Lei Federal nº 14.133/21.
11. Contudo, no caso concreto, verifica-se que o contrato, a prestação dos serviços e o início do processo administrativo para o respectivo pagamento se deram antes da revogação da antiga lei de licitações.
12. Por isso, entendo que, em razão do princípio do *tempus regit actum*, o caso deve ser analisado à luz da legislação vigente àquela época, que deve ser aplicada ultratativamente.
13. Realizadas tais considerações, passa-se à análise.

III. DOS FUNDAMENTOS

a. Da aplicabilidade do reajuste contratual para a administração

14. Esta secretaria celebrou contrato de prestação de serviços de telefonia móvel (Serviço Móvel Pessoal- SMP) e de comunicação de dados (internet) móvel, tipo pós-pago, com cessão de aparelhos telefônicos, modems de dados e chips de acesso móvel à internet 4G ou 5 G em regime de comodato, a ser pago de acordo com a utilização e consumo dos serviços, com a sociedade empresária CLARO S.A. tendo em vista a Ata de Registro de Preços nº 003/2022 decorrente do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 011/2020, realizado pelo PRODERJ e na qual esta Secretaria de Estado de Polícia Civil figura como órgão partícipe.



15. Analisando o Termo de Referência da Ata de Registros de Preços, especificamente no seu item 23, vê-se que há previsão de ocorrência de reajuste na presente contratação. Veja-se:

23 REAJUSTES NOS PREÇOS

23.1 Os preços propostos serão reajustados aplicando-se o Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE, iniciando-se a primeira periodicidade (de 12 meses) na data de apresentação da proposta da LICITANTE;

23.2 Em caso de pagamentos eventualmente realizados com atraso, também será utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE;

23.2 Os reajustes de tarifas devem ser comunicados à CONTRATANTE previamente, por meio de documento oficial expedido pela CONTRATADA

16. Por sua vez, o instrumento contratual, na mesma direção, também prevê a possibilidade de reajuste contratual a pedido da contratada. Vejamos a cláusula nona, parágrafos oitavo do instrumento contratual:

Parágrafo Oitavo - Decorrido o prazo de 12 (doze) meses da data da apresentação da proposta, poderá a CONTRATADA fazer jus ao reajuste do valor contratual pelo IGP-M, que deverá a variação efetiva do custo de produção ou dos insumos utilizados na consecução do objeto contratual, na forma do que dispõe o art. 40, XI, da Lei nº 8.666/1993 e os arts. 2º e 3º da Lei nº 10.192 de 14.02.2001 (parágrafo alterado pela Resolução PGE nº. 3.954 de 07.10.2016).

17. Inicialmente, é preciso destacar quanto à aplicabilidade ou não do parágrafo oitavo em favor da administração, diante da hipótese de o índice utilizado ter se revelado negativo no período de referência.



18. Conforme já manifestado por esta assessoria jurídica em outras oportunidades, tais quais aquela colacionada acima, é possível que a administração aplique o índice de reajuste negativo em seu favor, desde que tal circunstância se demonstre economicamente vantajosa, em vistas de se buscar o melhor atendimento ao interesse público, que, nesses casos, revela-se no pagamento pela administração do valor que melhor reflete a variação dos custos no período, entendido, assim, como o valor atualizado pela prestação contratual.
19. Além disso, pelo princípio da força vinculante dos contratos, a análise do índice de reajuste ter sido positivo ou negativo torna-se irrelevante. Isso porque a existência de obrigação de se reajustar o contrato, pela sua força vinculante, impõe a aplicabilidade dessa cláusula contratual sem que seja determinante, para tanto, a aferição do percentual acumulado para o reajuste. Isto é, o percentual será aplicado em qualquer hipótese.
20. É de se destacar, nesse sentido, o entendimento exarado pelo TCU⁵, para reconhecer a possibilidade de reduzir o preço contratado por meio do índice negativo de reajuste. Vejamos:

*“Na situação vertente, que envolve a alocação de recursos públicos, a verificação da compatibilidade dos preços do contrato em questão, diante do novo cenário econômico, e a consequente persecução do interesse público direcionado à contenção e à redução das despesas, não consistiriam em mera faculdade, mas dever do administrador público. Isso decorre da necessidade de observância aos princípios basilares da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, bem como da economicidade dos atos de gestão, este último insculpido no art. 70, caput da Magna Carta.
(...)”*

⁵ TCU, Acórdão n° 606/2008, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 18.03.2008.



21. Entende-se, portanto, que o reajustamento do contrato em favor da Administração revela-se não apenas um direito, mas também um dever que o administrador deve perseguir, em respeito à indisponibilidade do interesse público, consubstanciado, nesta hipótese, na contenção e redução das despesas públicas. **Nem se diga que a previsão contratual é exclusivamente para o contratado/direito subjetivo seu, uma vez a minuta foi concebida para situações regulares, em que o reajuste, como regra, é positivo. A possibilidade de reajuste a favor da Administração é reflexo da boa-fé objetiva, assegurando paridade e equilíbrio econômico entre os contratantes.**
22. De outro modo, não se desconhecem os precedentes do STJ no Tema Repetitivo nº 678/STJ, nos seguintes termos: “*Aplicam-se os índices de deflação na correção monetária de crédito oriundo de título executivo judicial, preservado o seu valor nominal*”. Da análise da íntegra do acórdão que culminou na tese firmada, é possível verificar que a opção da Corte pela preservação do valor nominal dos débitos em casos de deflação foi deliberada. Ou seja, foi opção do STJ aplicar ampliativamente a interpretação segundo a qual o valor nominal deve ser mantido em caso de índices de correção negativos. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. PLANTA COMUNITÁRIA DE TELEFONIA. RESTITUIÇÃO DO VALOR INVESTIDO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. APLICAÇÃO DE ÍNDICES NEGATIVOS DE CORREÇÃO MONETÁRIA. CABIMENTO. REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DESCABIMENTO. 1. **Para fins do art. 543-C do CPC: Aplicam-se os índices de deflação na correção monetária de crédito oriundo de título executivo judicial, preservado o seu valor nominal.** 2. Caso concreto: 2.1 - Aplicação da tese à espécie. 2.2 - "Não são cabíveis honorários advocatícios pela rejeição da impugnação ao cumprimento de sentença" (REsp 1.134.186/RS, rito do art. 543-C do CPC). 3. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

Eminentes colegas, a questão jurídica sujeita à presente afetação, aplicação de índices de deflação na correção monetária de crédito oriundo de título executivo judicial, foi exaustivamente debatida nesta Corte,



tendo-se uniformizado entendimento no sentido da aplicabilidade dos índices de deflação, ressalvado o valor nominal (...)

Não obstante a uniformização da jurisprudência desta Corte Superior, identificou-se no Núcleo de Recursos Repetitivos - NURER/STJ a subida de uma multiplicidade de recursos especiais referentes essa mesma controvérsia, principalmente nas demandas por complementação de ações de empresas de telefonia, uma das maiores demandas de massa do STJ, em número de recursos.

Tornou-se necessário, portanto, afetar a matéria ao rito do art. 543-C do Código de Processo Civil, para impedir a subida em massa de recursos.

A tese que se pretende consolidar segue a linha do entendimento já firmado por esta Corte, sugerindo-se a redação nos seguintes termos: Aplicam-se os índices de deflação na correção monetária de crédito oriundo de título executivo judicial, preservado o seu valor nominal.

Na proposta inicial deste relator, não se fez referência à preservação do valor nominal da obrigação, pois essa questão extrapolaria a hipótese dos autos. Efetivamente, o caso concreto diz respeito à atualização de uma obrigação no valor de R\$ 1.007,00 de 12/12/1995 até os dias atuais, atualização que indubitavelmente resultará um valor superior ao nominal.

Ademais, seria necessário distinguir obrigações com garantia da preservação do valor nominal e obrigações desprovidas dessa garantia.

No caso do REsp 1.265.580/RS, supracitado, discutiu-se a atualização monetária de quantia referente a vencimentos de servidores públicos, uma obrigação dotada da garantia constitucional da irredutibilidade (art. 37, inciso XV, da Constituição Federal).

No caso dos autos, entretanto, a controvérsia tem origem em uma obrigação de direito privado, não dotada da garantia de preservação do valor nominal.

Quanto a esse aspecto, as obrigações são distintas, o que impede a simples transposição do entendimento firmado no REsp 1.265.580/RS para a hipótese presente.

Além disso, merece destaque a Nota Técnica do Conselho Federal de Economia (fls. 377/393), na qual aquela entidade, depois de uma percutiente análise do fenômeno inflacionário, conclui pela necessidade de aplicação dos índices positivos e negativos de correção monetária (sem ressalva do valor nominal).

Por essas razões, optou-se, inicialmente, por não incluir na tese a ser consolidada qualquer referência à preservação do valor nominal, permitindo-se que esta Corte analisasse a questão em uma outra oportunidade, no julgamento de recurso específico sobre o tema.

Essa limitação da tese não causaria risco de multiplicidade de recursos, pois a controvérsia acerca da preservação valor nominal somente surge na hipótese em que a inflação acumulada ao longo de todo o período



apurado resulta negativa, hipótese de rara ocorrência, eis que o histórico dos principais índices de inflação da economia brasileira revela a predominância de índices positivos.

Apesar de tudo isso, alterei o voto para inserir a ressalva do valor nominal, acompanhando o entendimento da maioria.

Firmada a tese a ser consolidada pelo rito do art. 543-C do Código de Processo Civil, nos termos propostos no início desse voto, passa-se ao exame do caso concreto.

No que tange à questão dos índices negativos de correção monetária, dá-se provimento ao recurso especial para aplicar a tese ora firmada.⁶

23. Assim, a despeito de a redação da tese jurídica firmada pelo STJ mencionar expressamente sua aplicabilidade a **débitos judiciais** (“*Aplicam-se os índices de deflação na correção monetária de **crédito oriundo de título executivo judicial, preservado o seu valor nominal**”), existem certos julgados que parecem aplicar amplamente o entendimento também para relações contratuais. Neste sentido, confira-se a decisão monocrática do Min. Raul Araújo, tratando sobre a incidência do IGP-M negativo em relação contratual:*

Em suas razões recursais, a recorrente aponta dissídio jurisprudencial acerca do art. 884 do CPC/15. **Para tanto, sustenta, em síntese, que é possível a utilização dos índices negativos de correção monetária para fins de atualização do saldo devedor.**

É o relatório. Passo a decidir. **Quanto à aplicabilidade dos índices negativos de correção monetária referentes a período de deflação, razão assiste à recorrente.**

Com efeito, esta Corte firmou orientação no sentido de que, sendo a correção monetária instrumento de recomposição do valor da moeda, a sua atualização deve levar em conta as oscilações positivas e negativas, sob pena de distorção da realidade econômica e de acréscimo indevido em seu valor real.

(...)

Assim, a decisão do Tribunal de origem, no sentido que “a adoção de índices negativos implicaria na indevida minoração do valor devido, não só frustrando a pactuada correção monetária dos valores em atraso, mas também ensejando o enriquecimento ilícito da promitente compradora”, acentuando que “a adoção de índice negativo, em período de deflação, acarretaria na evidente minoração do valor da prestação inadimplida” (fl. 400), merece reforma.

⁶ STJ, REsp nº 1.361.191/RS, Corte Especial, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julg. 19.03.2014, DJ em 27.06.2014.



Importa observar, porém, que há ressalva quanto à atualização negativa, na hipótese de o valor corrigido reduzir-se a montante menor que o valor principal. Nessa situação, conforme se extrai do acórdão já citado, fundamentado no Manual de Orientação de Procedimento de Cálculos aprovado pelo Conselho da Justiça Federal, mantém-se o valor nominal/principal da condenação.⁷

24. Portanto, segundo esse entendimento, devem ser levados em conta, para a atualização do valor do débito, todas as variações do índice de correção monetária sofridas ao longo do período durante o qual o valor será atualizado, sejam elas positivas ou negativas. No entanto, se, ao final da apuração, se perceber que o valor inicial da dívida foi reduzido – ou seja, se as variações negativas superarem as positivas – deve ser considerado o valor nominal do crédito como limite mínimo. Em outras palavras: ainda que as variações negativas ao longo do período de verificação sejam levadas em conta na atualização, não poderá haver redução do valor original do débito.
25. De acordo com essas disposições, entendemos que não haveria óbice ao reajuste negativo desde que preservado o valor inicial de face do contrato, quando da análise conjunta de todos os reajustes. De todo modo, os entendimentos nesse sentido são escassos, não sendo possível concluir que há um entendimento pacificado no STJ sobre o caso concreto – notadamente, repita-se, diante da redação aparentemente restritiva da tese vinculante exarada pelo STJ.
26. No entanto, é de se considerar, nos termos do quanto já destacado por esta ASSEJUR, que o reajustamento deverá levar em conta a economicidade do ato, contemplando, para tanto, a possibilidade de o particular optar pela não renovação contratual e quais custos isso poderia acarretar para a administração pública, na hipótese de ser necessário novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços. Veja-se:

⁷ STJ, REsp 1935768/PR, Rel. Min. Raul Araujo, julg. 25.05.2021, DJ em 02.06.2021.



Por outro lado, a eventual aplicação do reajuste em favor da administração pode se revelar medida antieconômica no caso contrato, ao, por exemplo, frustrar o interesse das contratadas na prorrogação. Assim, a eventual não aplicação do reajuste em favor da Administração deve vir acompanhado de demonstração cabal de que tal medida é mais econômica e que garante a vantajosidade da prorrogação

27. Portanto, entendo pela **impositividade de aplicação do índice de reajuste negativo em favor da administração pública, desde que preservado o valor de face inicial do contrato. A não aplicação pela Administração deve contemplar, para tanto, a economicidade do ato, com demonstração cabal de que a eventual renúncia ao direito, se for o caso, resultará no melhor atendimento ao interesse público.**
28. Por fim, recomenda-se que o gestor do contrato diligencie ao final dos períodos estabelecidos para reajuste contratual, de modo a verificar qual foi a variação percentual do índice adotado no período, para que se promovam as medidas necessárias para o reajuste dos preços, se for o caso de aplicá-lo em favor da administração pública, sobretudo em razão do Enunciado nº 09 da PGE

b. Da incidência do prazo decadencial para a administração pública

29. Entendida a aplicação do reajuste contratual na hipótese dos autos, importa salientar aspectos relativos à incidência ou não do prazo decadencial para a administração requerer o reajustamento.
30. De início, retoma-se a cláusula nona, parágrafo oitavo do instrumento contratual relativo ao prazo decadencial de 60 (sessenta) dias para o requerimento do direito. Vejamos:

Parágrafo Nono - as partes convencionam que o prazo decadencial para o contratado solicitar o pagamento do reajuste



contratual, que deverá ser protocolizado na Unidade Protocoladora do órgão contratante, é de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do índice reajustado contratualmente, sob pena de decair o seu direito de crédito nos termos do art. 211 do Código Civil (cláusula incluída pela Resolução PGE nº. 3.954 de 07.10.2016).

31. Observa-se que a previsão contratual faz referência à incidência do prazo decadencial para a hipótese de o contratado solicitar o pagamento do reajuste contratual, o que poderia ser entendido como se o dispositivo não tivesse aplicabilidade nas situações em que a administração requeira o reajuste contratual.
32. No entanto, entendo que tal entendimento não deve prosperar, de modo que o prazo decadencial deverá ser aplicado à administração pública nas hipóteses em que houver o reajustamento em seu favor. Esse entendimento **fundamenta-se no princípio da boa-fé objetiva dos contratos, que se aplica aos contratos administrativos**, tal qual já pontuado e na forma garantida pelo art. 54 da Lei nº 8.666/1993 e pelo art. 422 do Código Civil. Vejamos:

*Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os **princípios de probidade e boa-fé**.*

*Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, **aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado**.*

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

33. O princípio da boa-fé objetiva é entendido como cláusula geral dos contratos que impõe a adoção de comportamento que visa ao atendimento da mútua lealdade e



confiança nas relações jurídicas, gerando, para os contratantes, diversos direitos anexos, como, por exemplo, o dever de equidade e proporcionalidade. Consiste, assim, em dever de colaboração para o integral cumprimento dos fins contratuais. Vejamos, pois, as lições de Anderson Schreiber⁸:

“(...) a boa-fé objetiva veio realizar plenamente a sua vocação de cláusula geral apta a impor parâmetros de conduta par as relações sociais, sobretudo por meio da criação de direitos e obrigações anexas ao objeto do contrato, voltadas a alcançar a mútua e leal cooperação entre as partes.”

34. É, por assim dizer, que a boa-fé objetiva tutela as legítimas expectativas criadas entre as partes, entendida como regra de conduta, pela qual se conduzirá o dever e a forma de agir dos contratantes na relação contratual.
35. Nesse sentido, entendendo-se pela aplicação ao reajuste contratual como direito da administração, como ocorre para o particular, as cláusulas que impõem, ao particular, restrição no exercício desse direito também devem ser aplicadas à administração pública, de modo que se ao particular é previsto o prazo decadencial de 60 (sessenta) dias para o exercício do direito ao reajuste, também ao administrador o dispositivo deve ser aplicado, sob pena de se criar um desequilíbrio contratual não justificado, violando-se, assim, a equidade, a lealdade, a confiança e as legítimas expectativas na relação estabelecida.
36. Portanto, em respeito à boa-fé objetiva contratual, **entendo que o dispositivo previsto na cláusula nona, parágrafo nono do contrato se aplica à administração pública, de modo que deverá requerer o direito ao reajustamento contratual dentro do prazo decadencial.**

⁸ SCHREIBER, Anderson. A proibição de comportamento contraditório. Tutela da confiança e venire contra factum proprium. 3. Ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2012, p. 84.



37. Ademais, vale ressaltar que o entendimento tradicional é o de que, caso a contratada não tenha exercido tal direito ao reajuste tempestivamente, por tratar-se de direito patrimonial disponível, terá perdido o próprio direito. Sendo assim, aplicando-se o entendimento para a administração, ocorreria que, ao não requerer o reajuste no prazo estabelecido, ela também terá perdido o direito.
38. Ainda sobre o tema, compartilha-se do entendimento exarado no Parecer nº 01/FPM-PG-02/2022 em que se reputou exagerada a previsão contratual da decadência total. Na oportunidade, após traçar o avanço dos precedentes da PGE sobre a matéria, avaliou-se a mitigação do rigor da previsão caso o requerimento seja formulado após o prazo de 60 (sessenta) dias, iniciado pela publicação do índice estabelecido contratualmente. Vejamos:

De qualquer sorte, revela-se desproporcional, a meu juízo, eventual reconhecimento de perda do direito ao reajuste, seja pelo exagerado impacto na função econômico-individual e na equação econômico-financeira do contrato, seja pelo fato de que a formulação genérica do pedido, sem planilha detalhada, não prejudicaria gravemente o planejamento financeiro da Administração, que poderia ter acesso ao conteúdo da Convenção Coletiva de Trabalho e projetar seu impacto no contrato.

Tendo a contratada apresentado requerimento de reajuste a tempo e modo, não parece razoável alegar a relevante preocupação da Administração de planejamento financeiro e gestão contratual como fundamento para rejeitar, in totum, tal pretensão.

Diante deste contexto, percebe-se que, neste caso, o reconhecimento da decadência se revelaria excessivamente onerosa ao contratado, em absoluto descompassado com as orientações adotadas nos recentes precedentes citados desta Procuradoria Geral do Estado.



39. Além disso, importa destacar a função instrumental à prática de atos no processo administrativo, que não deve ser confundida como um fim em si mesma. É dizer, o formalismo processual não pode ser entendido como obstáculo na consecução do objetivo final do procedimento. Veja-se, nesse sentido, que o próprio art. 12 da Lei 14.133/2021, em que pese não se aplicar ao presente caso, servindo-se apenas de reforço argumentativo, previu a instrumentalidade dos atos:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;”

40. Nesse sentido, como bem destacado no Parecer nº 01/FPM-PG-02/2022, a instrumentalidade do procedimento, de toda forma, não pode servir como dispensa do cumprimento das cláusulas contratuais e dos requisitos estabelecidos por elas. Veja-se:

Isto não afasta, é verdade, a obrigação, como premissa, de requerimento do contratado, tampouco reduz seu dever de comprovar a necessidade de repactuação de preço, 13 mediante a apresentação de planilha detalhada da composição dos custos, com itens unitários, após o que caberá a devida conferência pela Administração.

Contudo, na espécie, o formalismo serviria apenas para gerar significativo impacto à equação econômico-financeira do contrato, com possível prejuízo ao interesse público, na hipótese de a afetação ao referido equilíbrio comprometer a adequada execução do objeto contratual.

Em juízo pragmático, as consequências da rejeição do reajuste podem, em tese, implicar sacrifício relevante ao interesse público primário (interesse coletivo), diante dos riscos advindos à correta execução contratual.



Em termos diretos: os prejuízos resultantes do não reajuste do valor do contrato, por falta de apresentação da planilha analítica de custos detalhada, podem superar consideravelmente eventuais vantagens resultantes de decisão neste sentido.

41. No caso dos autos, é possível assumir como objetivo final do procedimento a manutenção do equilíbrio da equação econômico-financeira, de modo que eventual apego rigoroso à forma, como dito, poderá desvelar um descompasso nesse equilíbrio, tornando o contrato excessivamente oneroso para uma das partes.

42. Portanto, **parece adequada a interpretação de que, caso o pedido seja formulado após o prazo acima fixado, mesmo que pela Administração, os efeitos financeiros do reajuste somente se produzirão a partir da data do requerimento formulado.** Assim, não há a decadência *in totum* do direito e, em certa medida, mantém-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

IV. CONCLUSÃO

43. Pelo exposto, conclui-se que:

- i. É possível a aplicação do reajuste contratual em favor da administração, visando o atendimento ao interesse público subjacente a despesas públicas, desde que preservado o valor inicial de face do contrato;
- ii. É possível, excepcionalmente, que a administração não aplique o percentual de reajuste negativo, desde que demonstre cabalmente que se trata de medida mais economicamente vantajosa;
- iii. É recomendável que o gestor do contrato diligencie ao final de cada período contratual que possibilite o reajuste, de modo a verificar se há percentual a ser aplicado em favor da administração;



- iv. O prazo decadencial estabelecido no contrato para o requerimento do reajuste contratual se aplica à administração pública, em razão do princípio da boa-fé objetiva dos contratos;
 - v. O requerimento intempestivo do reajuste contratual, diante da cláusula de decadência não afasta o direito à percepção do reajuste, mas o limita à aplicação a partir da data do requerimento formulado, produzindo-se efeitos *ex nunc*.
- 44.** Considerando que o questionamento posto se estabelece sobre hipótese de contratação que se aplica para todo o Estado do Rio de Janeiro, há impacto do que for aqui cancelado para todo sistema jurídico estadual. **Nestes termos, em atenção ao disposto no art.4º, inciso V, alínea h, do Decreto Estadual nº 40.500/2007, com redação dada pela versão final do Decreto nº 47.720, de 10 de agosto de 2021, encaminho à d. Procuradoria Geral do Estado**

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024.

JOÃO MANOEL GALDI
Procurador do Estado
Assessor-Chefe/ASSJUR
ID 99991284