



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 719/2023

**Ementa.** Concessão de reajuste ao Termo de Credenciamento nº 03/2017. SOS Casas de Acolhida. Apostila. Decreto Municipal nº 12/2013. Lei nº 8.666/93. Secretaria Municipal de Assistência Social. Parecer favorável.

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se, na espécie, de processo administrativo protocolado no sistema MVP sob o nº 60950/2022, que visa analisar a possibilidade de concessão de reajuste ao Termo de Credenciamento nº 03/2017, celebrado com SOS Casas de Acolhida.

2. O processo está instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** cópia do termo de credenciamento e respectivos aditivos; **(ii)** requerimento de concessão de reajuste apresentado pela credenciada; **(iii)** atos constitutivos.

3. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica**, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

5. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

(...)

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

(...)

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e juridicamente, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;*

(...)

6. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

### **III. DA ANÁLISE JURÍDICA**

7. Consoante se depreende do contido nos autos, a credenciada firmou o Termo de Credenciamento de nº 03/2017, o qual foi prorrogado reiteradas vezes. O objetivo do pacto é a prestação de serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Foi ajustado que, em razão dos serviços prestados, o ente público pagaria o valor de R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais) por criança ou adolescente acolhido.

8. Ao tratar sobre o preço, a cláusula quarta do termo de credenciamento prevê reajuste, a ser realizado de acordo com a Lei nº 10.192/2001 e o Decreto Municipal nº 12/2013. Nesse sentido, é o que se verifica:

**CLÁUSULA QUARTA - DO PREÇO**

4.1. Pela prestação de serviço, oriundos das ORDENS DE SERVIÇO/EMPENHOS emitidos em função do presente credenciamento a ADMINISTRAÇÃO pagará à CONTRATADA, o valor mensal de R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais) por criança ou adolescente acolhido.

4.1.1. O preço proposto poderá ser reajustado de acordo com as disposições constantes na Lei nº 10.192/2001, e Decreto Municipal nº 12/2013.

9. O artigo 3º da Lei nº 10.192/01 estabelece que os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública serão reajustados em periodicidade anual. No mesmo sentido, é o que determina o artigo 20 do Decreto Municipal nº 12/13, o qual estabelece que o reajuste deverá ser realizado de acordo com o índice IPCA.

*Art. 20. Os contratos e convênios da Administração Pública conterão cláusula de reajuste anual, que indicará expressamente o indicador, utilizando como parâmetro o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice que o substitua.*

*§ 1º Quando da elaboração do instrumento convocatório, será de competência do órgão requisitante definir ou alterar o indexador para reajuste do contrato ou convênio, que deverá constar expresso na justificativa ou outro documento contido no respectivo processo administrativo, conforme o caso, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato ou convênio.*

*§ 2º Nos contratos ou convênios que envolvam a realização de obras ou serviços de engenharia poderá conter cláusula de reajuste anual baseado no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi) ou outra tabela oficial de custos e índices para que se mantenha o equilíbrio contratual.*

*§ 3º Não poderá a Administração Pública aplicar cumulativamente o reajuste anual e o reequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato sobre o mesmo período, quando ambos estiverem fundamentados no mesmo indexador ou na mesma tabela oficial de custos e índices, excetuados os casos devidamente justificados que visam à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

*§ 4º O cálculo do percentual e valor efetivo de reajuste em função do período ficará a cargo do fiscal técnico do contrato, que deverá ser ratificado pelo ordenador de despesas.*

10. O reajuste anual tem como finalidade repor a perda inflacionária, garantindo a equação econômico-financeira. Trata-se de direito subjetivo dos contratados, encontrando respaldo na própria Constituição Federal:

*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:*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

(...)

*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.*

(...)

11. Seja em razão da existência de cláusula contratual expressa ou em decorrência nas normas constantes na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, é direito da credenciada o reajuste anual, adotando-se para tanto o IPCA.

12. Não se pode ignorar que, no caso em tela, o termo de credenciamento foi prorrogado diversas vezes, em nenhum momento tendo havido referência ao reajuste de valores. Entende-se, no entanto, que isso não gera a preclusão do direito subjetivo da contratada.

13. O reajuste em sentido amplo se subdivide em duas espécies: o reajuste em sentido estrito (atualização do valor contratual conforme índice estabelecido no contrato) e a repactuação (atualização do valor contratual em razão da variação dos custos do contrato).

14. Importa, ao caso, o reajuste em sentido estrito. A sua previsão em contratos, inclusive, é obrigatória, haja vista o que consta no artigo 20 do Decreto Municipal nº 12/13.

15. O reajuste em sentido estrito não impõe alteração contratual, pelo contrário, ele é a mera execução do contrato. Com fulcro nos princípios que regem as contratações públicas, após certo período de execução contratual, a Administração Pública, de ofício, deve aplicar o índice financeiro estabelecido contratualmente para reajustar o seu preço e reequilibrar sua equação econômico-financeira.

16. Segundo o PARECER n. 00004/2019/CPLC/PGF/AGU da CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CPLC da PGF:

*54. (...) o reajustamento do contrato administrativo é, antes de tudo, um benefício para a própria Administração. Não é punição para a Administração. É um direito intangível da contratada, mas ao mesmo tempo é previsto em benefício da Administração, que se livra da inclusão de expectativas inflacionárias embutidas nas propostas e, com isso, tende a pagar um preço muito mais justo em suas contratações. Isso de fato não ocorre quando se tem, ao mesmo tempo, estabilidade na economia e quando se vislumbra a possibilidade de reajustamento do contrato.*

*55. Conforme bem explica Ricardo Silveira Ribeiro, se não fosse possibilitado o reequilíbrio por força de reajustamento, as empresas participantes da licitação teriam incentivos para apresentarem propostas com expectativas inflacionárias estimadas a partir de parâmetros subjetivos. Ao saberem que não teriam como reajustar valores, teriam incentivos para, na licitação, apresentarem propostas com valores "inflados" com o objetivo de não sofrerem prejuízos com a perda do poder aquisitivo da moeda. Certamente, esse é um expediente pouco desejável (RIBEIRO, Ricardo Silveira. Terceirizações na Administração Pública e Equilíbrio Econômico dos Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 290).*

17. Como bem destacado pelo PARECER n. 00088/2018/MAGS/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, "o TCU reconhece que o reajuste de preço não é uma mera faculdade da Administração Pública Contratante, e sim um dever. É, em verdade, um cumprimento do disciplinado no contrato, que poderá ser feito, inclusive, por simples apostilamento."

18. Nos Acórdãos nº 1827/2008-Plenário e n.º 1.828/2008 - Plenário, o TCU, diante de uma hipótese de repactuação, analisou a aplicabilidade do instituto da preclusão aos contratos



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

administrativos, e lecionou que "há a preclusão lógica quando se pretende praticar ato incompatível com outro anteriormente praticado".

19. Observa-se, contudo, que na repactuação, ao contrário do que ocorre no reajuste, é exigida a solicitação expressa da contratada, acompanhada da efetiva demonstração da alteração dos custos, conforme planilha de custos e formação de preços e de toda a documentação que a fundamenta. Observe:

*26. O reajuste de preços, conforme previsto pelo artigo 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, tem como ideia central a reposição da perda do poder aquisitivo da moeda por meio do emprego de índices de preços prefixados no contrato administrativo.*

*27. O reequilíbrio econômico-financeiro stricto sensu, por sua vez, trata do reestabelecimento da relação contratual inicialmente ajustada pelas partes, desde que a alteração tenha sido provocada por álea extraordinária superveniente ao originalmente contratado. Instituto previsto no artigo 65, inciso II, alínea "d", da Lei nº 8.666/93, é concedido ao contratado pela Administração, desde que se verifique a ocorrência das hipóteses específicas de sua admissibilidade apontadas pela lei."*

(...)

*32. Consoante destacado no Voto condutor do Acórdão nº 1.309-TCU-1ª Câmara, "a diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no reajuste há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços, e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar. Outra distinção importante é que, diferentemente do que ocorre com o reajuste, a repactuação é aplicável exclusivamente naqueles contratos cujo objeto é a prestação de serviços executados de forma contínua". TCU, Acórdão 1.827/2008 – Plenário*

*A diferença fundamental entre os dois institutos é que, enquanto no reajuste há correção automática do desequilíbrio, com base em índices de preços previamente estipulados no edital, na repactuação a variação dos componentes dos custos do contrato deve ser demonstrada analiticamente. de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços e o contrato é corrigido na exata proporção do desequilíbrio que a parte interessada lograr comprovar. Acórdão n.º 1309/2006 - 1ª Câmara, TCU*

*A diferença entre repactuação e reajuste é que este é automático e deve ser realizado periodicamente, mediante a simples aplicação de um índice de preço, que deve, dentro do possível, refletir os custos setoriais. Naquela, embora haja periodicidade anual, não há automatismo, pois é necessária a demonstração da variação dos custos do serviço. Acórdão nº 1374/2006 - PLENÁRIO/TCU*

20. E, conforme a PGFN/CONJUR-PDG, na NOTA n. 01283/2019/HTM/CGJLC/CONJURPDG/PGFN/AGU, "o argumento do comportamento contraditório só se sustenta se houver uma omissão da contratada em fazer uma solicitação cumulada com a ação de anuir com o aditamento sem ressaltar tais valores. Ou seja, para que haja a contradição é necessário que haja duas condutas contraditórias entre si. Se o reajuste for concedido independentemente de solicitação, não há omissão da contratada e, desse modo, não há que se falar em comportamento contraditório ou de preclusão lógica."

21. Logo, **o instituto da preclusão não se aplica ao caso de reajuste, pois não há a possibilidade da prática pelo contratado de ato incompatível com outro anteriormente praticado, já que o reajuste consiste na aplicação automática pela Administração Pública de índice contratualmente previsto.** Nesse sentido, inclusive, foi o entendimento externado no PARECER n. 00079/2019/DECOR/CGU/AGU:

*29. Deste modo, diante de todo o exposto, em resposta a consulta formulada, é o presente para concluir, que, ressalvada a hipótese de o contrato condicionar a concessão do reajuste ao pedido expresso do contratado, em regra não há a possibilidade jurídica de preclusão lógica deste direito, pois não há a possibilidade da prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado, já que para a sua*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

*concessão exige-se apenas a mera aplicação de ofício pela Administração Pública de índice previsto contratualmente, que poderá ser feito, inclusive, por apostilamento.*

22. Vez que não se aplica ao caso em tela o instituto da preclusão, tem-se que a contratada faz jus ao reajuste contratual, o qual pode ser concedido por simples apostila, não sendo necessária a elaboração de termo aditivo.

23. A possibilidade dos reajustes serem feitos por simples apostila consta expressamente no artigo 2º, § 2º, do Decreto Municipal nº 12/13, o qual diz o seguinte:

*Art. 2º Toda e qualquer alteração contratual será efetuada por meio de Termo Aditivo (TA), e os ajustes e retificações que não alterem conteúdo, por meio de Apostila.*

(...)

*§ 2º Entende-se por Apostila o instrumento de registro administrativo que ajusta o contrato, sem resultar modificação no seu conteúdo, cabível nas seguintes condições:*

*I - variação do valor contratual decorrente de reajuste previsto no próprio contrato;*

*II - compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;*

*III - correção de erros de redação e de erros meramente formais, flagrantemente contrários à instrução processual, que não alterem valor ou condições contratuais.*

24. Necessário consignar, por fim, que, ao realizar o cálculo do valor a ser adimplido em decorrência do reajuste, deve o gestor atentar para o prazo prescricional previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, observando-se também o que diz o artigo 4º:

*Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

*Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.*

*Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.*

25. Ao realizar o cálculo do montante devido, caso o gestor verifique parcela atingida pelo prazo prescricional, deve descontar tal quantia, limitando-se ao pagamento do quantum não atingido pela prescrição.

26. Por fim, recomenda-se que o administrador envide todos os esforços possíveis no sentido de **negociar um possível recebimento parcelado do que eventualmente seja reconhecido a título de reajuste**, a fim de não comprometer as contas públicas do Município de Canoas, sobretudo sob a égide do **Decreto nº 231/2023**, que dispõe sobre medidas de limitação de empenho e movimentação financeira no município.

27. Além disso, em atenção ao que dispõe o art. 7º do Decreto nº 12/2023, recomenda-se a juntada aos autos de **tentativa de negociação junto ao fornecedor acerca da possibilidade de se reduzir os percentuais a serem adotados a título de reajuste**, sobretudo diante do atual cenário de contingenciamento denotado pelo já citado Decreto nº 231/2023.

## **V. CONCLUSÃO**

28. Diante do exposto, **opina-se pela viabilidade jurídica** da concessão do pedido veiculado neste processo, **para o fim de que seja reajustado o valor do Termo de Credenciamento nº**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**MUNICÍPIO DE CANOAS**  
**Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica**

**03/2017, através do IPCA**, nos termos do Decreto Municipal nº 12/13, descontando-se eventuais parcelas atingidas pela prescrição quinquenal.

29. Sinaliza-se a necessidade de observância das orientações expostas nos itens **26 e 27** do presente parecer.

30. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente, que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

31. Frise-se que esta Diretoria Jurídica está disponível para esclarecimentos e orientações ao gestor pelos telefones 3425-7631 (ramal 4576) e 3236-3099, opção 01 (ramal 3020).

É o parecer.

Canoas, 22 de novembro de 2023.

**Marcelo Maciel Hofmann**  
Procurador do Município  
OAB/RS 79.776  
Matrícula 126168