



Parecer Jurídico SMLC/DJLC nº 021/2025

EMENTA. TEMPESTIVIDADE DE PEDIDO DE REAJUSTE CONTRATUAL. DÚVIDA JURÍDICA QUANTO AO DECRETO MUNICIPAL APLICÁVEL. ATO JURÍDICO PERFEITO. LEI 8.666/93. DECRETOS MUNICIPAIS 12/13, 549/23 E 189/24. PARECER FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REAJUSTE E NÃO APLICAÇÃO DE PRECLUSÃO TEMPORAL.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo SEI protocolado sob nº 25.0.000010741-0 contendo questionamento acerca de aplicabilidade do parágrafo segundo do art. 60 do Decreto Municipal 549/2023 aos contratos da administração firmados anteriormente à entrada em vigor do Decreto Municipal 189/2024, que conferiu nova redação ao referido artigo ao incluir preclusão temporal ao pedido de reajuste. Confira-se (1599464):

Relativamente à aplicação de reajustes contratuais IPCA e índices setoriais (SINAPI e SICRO): solicito orientação jurídica geral e em abstrato, aplicável, em tese, ao conjunto de contratos entabulados pelo Município antes da alteração promovida pelo Decreto 189/2024 que acrescentou os §§ 2º e 3º do Art. 60 do Decreto 549/2023 (PRECLUSÃO TEMPORAL).

É o relatório.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

2. Inicialmente, frise-se que, forte no parágrafo único do art. 193 da Lei 14.133/21, os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/93 ou da Lei 10.20/02, continuarão durante toda sua vigência a ser por elas regidos. Em prosseguimento, o art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

3. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023 assim dispõe:

Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações. (grifei)



4. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

5. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:

I - secretários e equivalentes;

II - diretores e equivalentes; e

III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.

Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.

6. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de *processo específico de contratação*, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, nos termos do inciso III do art. 15 do Decreto nº 549/2023, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

7. 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.

8. Isso porque, nos termos da Lei Municipal nº 6.796/2025, 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:

ANEXO I

DAS COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

(...)

VII - 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; (grifou-se)

(...)

9. 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 maneira



geral – se limita 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.

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

10. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.

Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifei)

11. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

12. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifei)

13. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, *caput*, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

III. DA APLICAÇÃO DA NORMA JURÍDICA NO TEMPO – BREVES CONSIDERAÇÕES

14. No sistema jurídico brasileiro a regra geral, em apertada síntese, é a irretroatividade das leis, ou seja, a lei nova possui efeitos futuros, cujo início se dá a partir de sua entrada em vigor, nos termos da primeira parte do *caput* do art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-lei 4657/42), e seus eventuais efeitos pretéritos enfrentam limitações de cunho constitucional e legal, conforme art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal e segunda parte do já referido art. 6º da LINDB. Confira-se:

CF:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;



(...)

LINDB:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

15. Sobre o tema, Tartuce¹:

A norma jurídica é criada para valer ao futuro, não ao passado. Entretanto, eventualmente, pode uma determinada norma atingir também os fatos pretéritos, desde que sejam respeitados os parâmetros que constam da Lei de Introdução e da Constituição Federal. Em síntese, ordinariamente, a irretroatividade é a regra, e a retroatividade, a exceção. Para que a retroatividade seja possível, como primeiro requisito, deve estar prevista em lei.

Valendo para o futuro ou para o passado, tendo em vista a certeza e a segurança jurídica, determina o art. 5.º, XXXVI, da CF/1988 que: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. A norma constitui outro requisito para a retroatividade.

O art. 6.º da Lei de Introdução, além de trazer regra semelhante pela qual “a lei nova terá efeito imediato e geral respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, procura conceituar as categorias acima, da seguinte forma:

Direito adquirido: é o direito material ou imaterial incorporado no patrimônio de uma pessoa natural, jurídica ou ente despersonalizado. Pela previsão do § 2.º do art. 6.º da Lei de Introdução, “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ela, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha tempo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. Como exemplo pode ser citado um benefício previdenciário desfrutado por alguém.

Ato jurídico perfeito: é a manifestação de vontade lícita, emanada por quem esteja em livre disposição, e aperfeiçoada. De acordo com o que consta do texto legal (art. 6.º, § 1.º, Lei de Introdução), o ato jurídico perfeito é aquele consumado de acordo com lei vigente ao tempo em que se efetuou. Exemplo: um contrato anterior já celebrado e que esteja gerando efeitos. (grifo nosso)

Coisa julgada: é a decisão judicial prolatada, da qual não cabe mais recurso (art. 6.º, § 3.º, Lei de Introdução).

¹ Tartuce, Flávio Manual de direito civil: volume único / Flávio Tartuce. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



16. Nesse contexto, relevante frisar-se que decretos regulamentares, atos normativos infralegais editados pelo chefe do poder executivo e sem submissão ao processo legislativo, limitam-se a explicitar a forma de execução das leis, não podendo inova-las. No ponto, confira-se o magistério de Di Pietro²:

Decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito).

Ele pode conter, da mesma forma que a lei, regras gerais e abstratas que se dirigem a todas as pessoas que se encontram na mesma situação (decreto geral) (...)

Quando produz efeitos gerais, ele pode ser:

1. regulamentar ou de execução, quando expedido com base no artigo 84, IV³, da Constituição, para fiel execução da lei;

(...)

O decreto geral é ato normativo, semelhante, quanto ao conteúdo e quanto aos efeitos, à lei.

Quando comparado à lei, que é ato normativo originário (porque cria direito novo originário de órgão estatal dotado de competência própria derivada da Constituição), o decreto regulamentar é ato normativo derivado (porque não cria direito novo, mas apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei).

17. No âmbito municipal, o poder regulamentar do chefe do poder executivo local está previsto no art. 66 da Lei Orgânica do Município de Canoas, *in litteris*:

Art. 66. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

18. Portanto, a limitação à retroatividade das normas jurídicas, legais e infralegais, possui estatura constitucional, consubstanciando-se em direito fundamental e cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV, da CF).

IV. DA APLICAÇÃO DO DECRETO 12/2013 OU DO DECRETO 549/23.

19. Para adequada compreensão do caso trazido a exame desta Diretoria, cumpre frisar que a regulamentação municipal acerca do fluxo de liquidação de despesas e alterações contratuais dos contratos firmados antes da entrada em vigor do Decreto 549/23 se dava por meio do Decreto Municipal 12/2013, que em seu artigo 20 disciplinava a concessão do reajuste, *in litteris*:

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.

² Pietro, Maria Sylvania Zanella Di Direito administrativo / Maria Sylvania Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;



§ 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. (Redação dada pelo Decreto nº 433/2021) (Revogado pelo Decreto nº 549/2023)

(...)

Art. 20 B. Para os casos de licitação, a data de início para a contagem de um ano para a concessão do reajuste deve ser contada da data limite para a apresentação de proposta, e para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação a data de início será a da apresentação do orçamento pelo particular.

20. Todavia, foi editado pelo Poder Executivo municipal o Decreto 549/23 revogando os artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 20, 20-A, 20-B, 20-C e 20-D do Decreto nº 12, de 14 de janeiro de 2013 (art. 70 do Decreto 549/23) e posteriormente, em 14 de maio de 2024, foi editado o Decreto 189/24 alterando a redação original do Decreto 549/23, inovando a regulamentação do procedimento administrativo de pedido de reajuste contratual, através da inserção dos parágrafos 2º, 3º e 4º no art. 60 do Decreto 549/23. Confira-se:

Art. 60. A periodicidade anual nos contratos para aplicação dos índices de reajuste será contada:

I - a partir da data limite para apresentação da proposta, quando o contrato for originado de procedimento licitatório;

II - a partir da data do orçamento, quando o contrato for originado de dispensa, inexigibilidade de licitação. (grifo nosso)

§ 1º Quando baseados em tabelas oficiais, a data de início para a concessão do reajuste deverá ser o mês e ano de referência da tabela oficial utilizada na estimativa de preços, conforme as peculiaridades de atualização de cada tabela.

§ 2º Os reajustes deverão ser pleiteados em até 90 (noventa) dias após a ocorrência do lapso temporal que o autoriza, desde que ainda vigente o contrato. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024) (grifo nosso)

§ 3º Não requerido o reajuste no prazo previsto no parágrafo anterior, haverá a renúncia tácita à aplicação do referido instituto para o lapso temporal a que este se refere. (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024) (grifo nosso)

§ 4º Os pedidos de reajuste deverão ser encaminhados diretamente à Secretaria Municipal da Fazenda, aos cuidados do Gabinete do Secretário Adjunto da Despesa (SMF/GSAD). (Redação acrescida pelo Decreto nº 189/2024) (grifo nosso)

21. A dúvida da Secretaria requisitante cinge-se, portanto, na seguinte questão: aplicar-se-ia ou não o prazo de 90 dias determinado no §2º do art. 60 do Decreto 549/23, com redação dada pelo Decreto 189/24, aos contratos firmados antes de sua entrada em vigor?



22. Note-se que, quando da assinatura dos contratos até 13 de maio de 2024, havia procedimento administrativo predefinido para pedido de reajuste contratual. Nesse contexto, relevante o disposto no art. 190 da Lei 14.133/21, e já mencionado no capítulo II deste opinativo:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

23. Cabe frisar que a redação atual do Decreto 549/23 não alterou a substância, a essência do art. 20 do Decreto revogado, mas apenas alterou normas procedimentais referentes a pedidos futuros de reajuste no decorrer da execução e posteriores à vigência do Decreto 549/23.

24. Dessa forma, a partir das perspectivas apontadas, chega-se a duas hipóteses e duas conclusões, juridicamente plausíveis:

- o Decreto 549/23 não seria aplicável aos contratos firmados antes de sua entrada em vigor, forte na proteção ao ato jurídico perfeito decorrente do previsto no art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-lei 4657/42) e art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, devendo-se aplicar o Decreto 12/13, conforme fundamentação exposta no capítulo III deste opinativo;
- o Decreto 549/23, com redação dada pelo Decreto 189/24, seria aplicável aos contratos firmados antes de sua entrada em vigor, uma vez que o dispositivo infralegal apenas alterou normas procedimentais referentes a pedidos futuros de reajuste no decorrer da execução e posteriores à vigência do Decreto 549/23.

V. DOS PRINCÍPIOS CONTRATUAIS

25. Sobre o tema, relevante fazer-se menção à classificação doutrinária de contratos da administração. Assim, em apertada síntese, os chamados contratos da administração se subdividem em dois tipos: contratos administrativos típicos e contratos de direito privado firmados pela administração, também chamados de contratos atípicos ou semipúblicos.⁴

26. A diferença fundamental entre eles, novamente em síntese, reside no fato de que os contratos administrativos (típicos) são regidos por normas de direito público, aplicando-se subsidiariamente normas de direito privado, ostentando o ente público prerrogativas contratuais especiais, subordinando-se, portanto, ao chamado regime jurídico administrativo.

27. Já os contratos de direito privado firmados pela administração – contratos atípicos – são regidos por normas de direito privado parcialmente derogadas por normas de direito público, ocupando a administração posição semelhante ao contratante privado em termos de prerrogativas e direitos.

28. Entretanto, apesar das diferenças conceituais e dos dispositivos legais distintos que regulam os contratos envolvendo a administração pública, a doutrina e jurisprudência são uníssonas no sentido de que os contratantes, inclusive a administração pública, devem agir durante a relação contratual (relação em sentido amplo, englobando a fase pré-contratual, contratual em si e pós-contratual) de acordo com a boa-fé, lealdade, confiança mútua, dever de informação e promoção da segurança jurídica, entre outros. Sobre o tema, ensina Tartuce⁵:

Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, ganha força a corrente doutrinária clássica nacional que apontou para o fato de não se poder desassociar dos princípios o seu valor coercitivo, tese defendida por Rubens Limongi França em sua festejada e clássica obra sobre o tema.

Os princípios gerais devem assim trilhar o aplicador do direito na busca da justiça, estando sempre baseados na estrutura da sociedade. A partir de todos esses

⁴ Alexandre, Ricardo *Direito administrativo esquematizado/ Ricardo Alexandre, João de Deus. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.*

⁵ Tartuce, Flávio *Manual de direito civil: volume único / Flávio Tartuce. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.*



ensinamentos transcritos, podem-se conceituar os princípios como fontes do direito, conforme previsão do art. 4.º da Lei de Introdução, o que denota o seu caráter normativo. Analisando os seus fins, os princípios gerais são regramentos básicos aplicáveis a um determinado instituto ou ramo jurídico, para auxiliar o aplicador do direito na busca da justiça e da pacificação social. Sob o prisma da sua origem, os princípios são abstraídos das normas jurídicas, dos costumes, da doutrina, da jurisprudência e de aspectos políticos, econômicos e sociais.

O Código Civil de 2002 consagra três princípios fundamentais, conforme se extrai da sua exposição de motivos, elaborada por Miguel Reale, a saber:

a) Princípio da Eticidade – **Trata-se da valorização da ética e da boa-fé, principalmente daquela que existe no plano da conduta de lealdade das partes (boa-fé objetiva).** Pelo Código Civil de 2002, **a boa-fé objetiva tem função de interpretação dos negócios jurídicos em geral** (art. 113 do CC). **Serve ainda como controle das condutas humanas, eis que a sua violação pode gerar o abuso de direito, nova modalidade de ilícito** (art. 187). Por fim, **a boa-fé objetiva tem a função de integrar todas as fases pelas quais passa o contrato (art. 422 do CC)**. Acrescente-se que a eticidade também parece ser regramento adotado pelo Novo Código de Processo Civil, pela constante valorização da boa-fé processual, notadamente pelos seus arts. 5.º e 6.º. (grifo nosso)

b) Princípio da Socialidade – Segundo apontava o próprio Miguel Reale, um dos escopos da nova codificação foi o de superar o caráter individualista e egoísta da codificação anterior. Assim, a palavra “eu” é substituída por “nós”. Todas as categorias civis têm função social: o contrato, a empresa, a propriedade, a posse, a família, a responsabilidade civil.

c) Princípio da Operabilidade – Esse princípio tem dois sentidos. Primeiro, o de simplicidade ou facilitação das categorias privadas, o que pode ser percebido, por exemplo, pelo tratamento diferenciado da prescrição e da decadência. Segundo, há o sentido de efetividade ou concretude, o que foi buscado pelo sistema aberto de cláusulas gerais adotado pela atual codificação material. Na opinião deste autor, o sistema de cláusulas gerais também foi adotado pelo Novo CPC, pela adoção de um modelo aberto, baseado em princípios como a dignidade da pessoa humana e a boa-fé objetiva.

29. E segue o autor:

De início, a respeito do princípio da eticidade, o Código Civil de 2002 se distancia do tecnicismo institucional advindo da experiência do Direito Romano, procurando, **em vez de valorizar formalidades, reconhecer a participação dos valores éticos em todo o Direito Privado.** Cumpre transcrever as palavras do Ministro José Delgado, do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que “o tipo de Ética buscado pelo novo Código Civil é o defendido pela corrente kantiana: é o **comportamento que confia no homem como um ser composto por valores que o elevam ao patamar de respeito pelo semelhante e de reflexo de um estado de confiança nas relações desenvolvidas, quer negociais, quer não negociais.** É, na expressão kantiana, a certeza do dever cumprido, a tranquilidade da boa consciência”. (grifo nosso)

O princípio da eticidade pode ser percebido pela leitura de vários dispositivos da atual codificação privada. Inicialmente, nota-se a **valorização de condutas éticas, de boa-fé objetiva – aquela relacionada com a conduta de lealdade das partes negociais** –, pelo conteúdo da norma do art. 113, segundo o qual “os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração” (função interpretativa da boa-fé objetiva). Ademais, o art. 187 do



CC/2002 determina qual a sanção para a pessoa que contraria a boa-fé no exercício de um direito: cometerá abuso de direito, assemelhado a ilícito (função de controle da boa-fé objetiva). Ato contínuo, o art. 422 da Lei Geral Privada **valoriza a eticidade, prevendo que a boa-fé deve integrar a conclusão e a execução do contrato (função de integração da boa-fé objetiva).**⁶ (grifo nosso)

30. No mesmo sentido, porém tratando especificamente dos contratos administrativos, Carvalho Filho⁷ ensina:

A despeito de oriunda do direito privado, tem-se desenvolvido e aplicado no âmbito dos contratos administrativos a teoria do “*venire contra factum proprium*”, segundo a qual é vedado ao contratante assumir, supervenientemente, comportamento incompatível com o que adotara ao início do ajuste, em evidente ofensa ao princípio da boa-fé objetiva, já consagrado no direito civil em harmonia com o princípio da probidade. A quebra da confiança por parte do pactuante, no caso, acaba por provocar-lhe situação de culpa para o fim de rescisão do contrato, como já consignaram estudiosos e jurisprudência. É inescusável, portanto, que a Administração se conduza, no curso do contrato, em contradição com sua postura inicial, hipótese que configura verdadeira inexecução do contrato. O mesmo, aliás, se passa com o particular contratado. **A confiança legítima, a boa-fé objetiva e a lealdade contratual são exigidas de ambos os pactuantes.** (grifo nosso)

(...)

Erígida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, *caput*, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. **A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia.** (grifo nosso)

31. Em sintonia com a doutrina é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicabilidade dos princípios da boa-fé objetiva, lealdade e segurança jurídica aos contratos da administração. Confira-se:

1. O princípio da confiança decorre da cláusula geral de boa-fé objetiva, dever geral de lealdade e confiança recíproca entre as partes, devendo ser observado pela Administração na execução dos contratos por aqueles firmados. (AgInt no RMS 63833 / PR AGRADO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2020/0154997-9) (grifo nosso)

V. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte, firme no sentido de que, embora, via de regra, seja vedada a celebração de contrato verbal, por parte da Administração Pública, não pode ela, agora, valer-se de disposição legal que prestigia a nulidade do contrato verbal, pois configuraria uma tentativa de se valer da própria torpeza, comportamento vedado pelo ordenamento jurídico, **por conta do princípio da boa-fé objetiva.** Nesse sentido: STJ, AgRg no REsp 1.256.578/PE, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal convocada do TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 27/04/2016; AgRg no AREsp 656.215/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 26/03/2015; REsp 1.148.463/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/12/2013. (AgInt no AREsp 2106476 / SC AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2022/0107279-0) (grifo nosso)

⁶ Idem

⁷ Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.



"Calha aqui o entendimento de que, muito embora contrato administrativo verbal, nos termos do art. 60 da Lei nº. 8.666/93, caracterize ato nulo, o princípio da legalidade não pode ser aplicado com rigor desmedido, impondo-se sopesar, no caso concreto, **a boa-fé, o interesse público e a estabilidade das relações jurídicas**. Assim, mesmo se reconhecido o vício formal da contratação (verbal) nos primeiros meses, se não se infere dos autos a má-fé (dolo genérico) dos envolvidos, tampouco a culpa grave, sequer o prejuízo ao erário, já que o serviço foi prestado pela ré, a violação ao princípio da legalidade não é capaz de transmutar-se em configuração de ato de improbidade." (REsp 1784581 / MS RECURSO ESPECIAL 2018/0311359-0)

4. A controvérsia da causa é definir se a declaração superveniente de inconstitucionalidade do crédito pelo qual corre a despesa do contrato administrativo (taxa de limpeza pública, neste caso) gera a nulidade do contrato; ou se, contrariamente, caberá ao Ente Público custear a contratação com outras verbas de seu orçamento.

(...)

9. Não se ignora que a declaração de inconstitucionalidade de um ato normativo (neste caso, a Lei Municipal que instituiu a taxa de limpeza pública) produz, em regra, efeitos *ex tunc*. Inobstante, não se pode olvidar que inúmeras despesas públicas foram contraídas pelo Município durante o período em que subsistiu a arrecadação da taxa.

10. Invalidar todo e qualquer contrato cuja despesa foi arcada pela taxa prejudicaria os credores do Ente Municipal, por um ato ilícito do próprio Município - que elegeu uma forma de tributação inconstitucional como fonte de custeio de suas despesas -, sobre o qual os particulares não possuem qualquer ingerência. Tal entendimento terminaria por beneficiar, apenas, o causador da ilegalidade, **em total detrimento dos princípios da boa-fé objetiva e da moralidade administrativa**. (grifo nosso)

11. A confiança investida pelo particular na Administração Pública restaria, dessa forma, sobejamente desconsiderada. Uma vez que a Sociedade Empresária saiu vencedora de procedimento licitatório regular, seguido da assinatura do contrato e de sua execução por vários anos, é de se reconhecer, pelo menos, **a necessidade de tutelar a confiança depositada pela concessionária na regularidade dos atos administrativos**. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL N. 1.165.762-RS (2017/0235948-9)) (grifo nosso)

32. Nesse contexto, o Decreto 549/23, alterado pelo Decreto 189/24, em que pese sua natureza de decreto regulamentador e, portanto, em tese, dotado de generalidade, abstração e impessoalidade, se aplicado retroativamente aos contratos da municipalidade em vigência quando de sua entrada em vigor, teria o condão de, unilateralmente, alterar relevante regra contratual, limitando prerrogativa dos contratados, sem prévio aviso e negociação. Assim, salvo melhor juízo, teria natureza, de fato, em relação aos contratos vigentes antes de sua entrada em vigor, de verdadeiro ato de efeitos concretos, uma vez que direcionado a destinatários certos, não veiculando, em seu conteúdo, normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. Ao revés, alterariam unilateralmente a cláusula de reajuste de contratos em vigor, restringindo-o.

33. Sobre o tema, Carvalho Filho⁸:

Leis de efeitos concretos são aquelas que se apresentam como leis sob o aspecto formal, mas que, materialmente, constituem meros atos administrativos. Para que surjam, seguem todo o processo legislativo adotado para as leis em geral. Não irradiam, todavia, efeitos gerais, abstratos e impessoais como as verdadeiras leis, mas, ao contrário, **atingem a esfera jurídica de indivíduos determinados**, razão por que pode dizer-se que são concretos os seus efeitos. (grifo nosso)

⁸ Idem



Em relação a tais leis, já se pacificaram doutrina e jurisprudência no sentido de que podem ser impugnadas através das ações em geral, inclusive o mandado de segurança, sendo interessado aquele cuja órbita jurídica seja hostilizada pelos seus efeitos.

Com esse perfil, não é difícil concluir que, **se uma lei de efeitos concretos provoca danos ao indivíduo, fica configurada a responsabilidade civil da pessoa jurídica federativa de onde emanou a lei, assegurando-se ao lesado o direito à reparação dos prejuízos.** (grifo nosso)

34. No mesmo sentido, STJ⁹:

2. Para efeito de controle de legalidade, pode-se qualificar o plano diretor urbano como uma “lei de efeitos concretos”, ato jurídico que, a despeito de ser veiculado por lei, não apresenta características de generalidade e abstração: “Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. **Tais leis ou decretos nada têm de normativo; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou de decreto por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos,** razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança.” (Hely Lopes Meirelles). (grifo nosso)

3. Entende o Supremo Tribunal Federal que não cabe ação direta contra atos normativos de efeito concreto. Por provocar dano aos cidadãos, os atos normativos de efeitos concretos não podem ser apreciados em sede de controle abstrato, haja vista a existência de um processo subjetivo e de uma lide, características não inerentes a esse tipo de controle. O controle cabível para se impugnar atos normativos de efeito concreto é o difuso, por intermédio de qualquer um de seus instrumentos.

35. Dessa forma, a aplicação do §2º do art. 60 do Decreto 549/23 aos contratos vigentes antes de sua publicação e entrada em vigor teria o efeito prático de alterar cláusula contratual unilateralmente e sem o conhecimento prévio dos contratados, o que violaria a boa-fé, a lealdade, a confiança mútua, o dever de informação e a promoção da segurança jurídica entre as partes contraentes.

36. Ademais, cumpre ressaltar que, diante dos efeitos concretos levados a cabo pelo §2º do art. 60 do Decreto 549/23, se aplicado aos contratos vigentes antes de sua entrada em vigor, seria, s.m.j., de eticidade questionável a argumentação de que os contratados deveriam observá-lo em função de que “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, conforme determina o art. 3º da LINDB, dado que o referido ato infralegal não possuiria em relação a tais contratados os atributos da generalidade, abstração e impessoalidade.

37. Ressalte-se que não consta nos autos nenhuma indicação de comunicação prévia, clara e objetiva por parte do Município a seus contratados acerca da alteração do procedimento de pedido de reajuste, o que reforçaria seu caráter arbitrário.

38. Outrossim, entender de maneira contrária significaria impor às contratadas o ônus de acompanhar diariamente as alterações regulamentares realizadas pelo Município de Canoas, bem como presumir que as novas regras são automaticamente aplicáveis aos pactos já celebrados. Impor tal ônus ao particular significaria desconsiderar a realidade fática, bem como criar injustificado favorecimento à Administração Pública.



VI. CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, **opina-se pela não aplicação do disposto no parágrafo segundo do art. 60 do Decreto Municipal 549/23**, com redação dada pelo Decreto 189/24, **aos contratos firmados antes de sua entrada em vigor, recomendando-se a concessão de eventual reajuste contratual solicitado, mesmo que extrapolado o prazo de 90 (noventa) dias nele previsto.**

40. Contudo, sugere-se à Secretaria competente que negocie o valor de reajustes eventualmente pleiteados pelas contratadas no sentido de reduzi-los, nos termos do art. 65 do Decreto Municipal 549/223, *in verbis*:

Art. 65. O ordenador da despesa deverá estabelecer canal de negociação com as pessoas físicas e jurídicas contratadas, visando à redução do percentual de correção, quando limitações financeiras recomendarem essa ação.

Parágrafo único. A impossibilidade de efetivação da negociação para redução dos percentuais de reajuste deve ser devidamente justificada no processo pelo ordenador da despesa.

41. Em sendo do interesse da Administração a aplicação do art. 60, § 2º, do Decreto Municipal nº 549/2023 a contratos celebrados anteriormente à alteração legislativa, recomenda-se sejam celebrados termos aditivos, nos quais deverá haver expressa concordância do particular.

42. 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.

É o parecer.

Canoas, 17 de fevereiro de 2025.

João Rafael Dutra Müller

Procurador do Município

Chefe de Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica/SMLC

OAB RS 58.768

Matrícula 126031