

PARECER 933/2023



AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

PARECER AUDIN-MPU Nº 933/2023

Referência : Memorando Nº 1530/2023/SAJ/SG.
Assunto : Administrativo. Reajuste Contratual. Contratos contínuos.
Interessado : Secretaria Geral. Ministério Público Federal.
PGEA : 0.02.000.000119/2023-11.

Chega a esta Auditoria Interna o Despacho nº 19051/2023/SG, da Excelentíssima Senhora Secretária-Geral, que, no esforço de bem orientar a adoção de cláusulas contratuais que norteiem a administração sobre a aplicação do instituto do reajuste contratual, solicita esclarecimentos sobre a matéria enfrentada no âmbito do Parecer AUDIN-MPU nº 890/2023, ao que apresenta as seguintes questões:

- 2.1. Há impeditivo, de qualquer ordem, ou, ainda, não é recomendável que a administração inicie, de ofício, o procedimento com vistas a instrução do reajuste contratual?
- 2.2. Há impossibilidade de conciliar o reajuste de ofício com a responsabilidade da empresa?
- 2.3. Havendo a possibilidade de a administração iniciar o processo de ofício, a concessão do direito depende de mera ciência ou de manifestação expressa da contratada?
- 2.4. Pode a administração, diante da inércia da contratada, prever a renúncia ao reajuste?

2. Colhe-se da instrução do documento [PGR-00274247/2023](#) que as questões apresentadas decorrem antes das considerações postas no [Despacho 1276/2023 CONJUR/SG \(SAJ\)](#) ao ser instada a adequar a redação das cláusulas contratuais pela senhora Secretária-Geral, do que da compreensão inicial firmada pela SG sobre o [Parecer AUDIN-MPU nº 890/2023](#), pois a Decisão nº 698/2023-ASSECON/SG já havia, inclusive, aludido à manifestação desta Unidade de Auditoria Interna em seu contexto.

3. Ocorre que a raiz aparente da discordância da SAJ parece ser o desalinho sobre a compreensão do significado atribuído ao termo “de ofício” nas rotinas que se analisou, eis que asseverou:

5. Impossível conciliar os opostos. Se o reajuste é de ofício e automático, não há prejuízo ao contratado diante de sua inércia, eis que é irrelevante seu comportamento. Se depende de manifestação sua, de ofício não será.

6. Ademais, uma vez concedido de ofício, a Administração sempre terá o valor atualizado (porque procederá aos apostilamentos automáticos) o que também define o parâmetro para avaliar a vantajosidade quando da iminência de aditamento de prazo, que foi a preocupação da AUDIN quanto ao inconveniente de eventual inércia do contratado em solicitar o seu direito.

4. Uma leitura atenta à manifestação da Audin-MPU revela que as premissas e conclusões a que a SAJ chega não aderem ao que cotejado no [Parecer AUDIN-MPU nº 890/2023](#).

5. Assim, em análise vestibular à resposta pontual a cada uma das questões suscitadas pela Secretaria-Geral do Ministério Público Federal é relevante que se delimite a quadra em que se emprega o conceito de concessão “de ofício” de reajuste contratual, porquanto uma visão ampliada leva a entendimento que engloba todos os atos e procedimentos que culminam com o apostilamento contratual, que nada mais faz senão atualizar a equação econômico-financeira do contrato, trazendo os valores pactuados ao presente. Nesse caso, o termo “de ofício” perpassa tanto a saída da posição de inércia administrativa para implementar o reajuste quanto sua efetiva implementação, sem que seja necessária qualquer intervenção da contratada.

6. No entendimento desta Audin, caso se pretenda utilizar o termo “de ofício” na presenta situação, este deve se referir tão somente ao ato que inicia a instrução do processo que visa a implementação do reajuste, e não ao ato final, qual seja, o concessivo, pois este dependeria – ao menos – da ciência da contratada.

7. Fixadas tais premissas, passa-se à resposta de cada um dos questionamentos:

2.1. Há impeditivo, de qualquer ordem, ou, ainda, não é recomendável que a administração inicie, de ofício, o procedimento com vistas a instrução do reajuste contratual?

8. O [Parecer AUDIN-MPU nº 890/2023](#) é farto em fomentar a adoção de premissas que perpassem o planejamento, a racionalização de recursos e o princípio da boa-fé contratual (dentre outros), de sorte que a resposta ao questionamento, segundo entendimento desta

Auditoria Interna, é no sentido de que não há óbice ao início “de ofício” da instrução do procedimento de reajuste nos casos em comento. Por todos, destaca-se alguns trechos da manifestação pretérita que reforçam tais premissas:

22. Agrega-se a isso que o próprio planejamento da administração tem recebido tratamento de princípio base à atividade administrativa, e então já se dispõe de quadra fértil para perquirir a boa aplicação dos dispositivos legais e, para além de conhecer a redação, tentar desvendar a norma que se buscou estabelecer.

(...)

26. É nesse contexto que a atividade planejada da administração, com vistas a racionalizar recursos e procedimentos, parece ser recomendável. Assim, sabedora da data de incidência do índice (casos de reajuste), a administração já poderia iniciar, de ofício, o procedimento com vistas a aferir a aplicabilidade e a extensão desses incidentes próprios à execução de contratos dessa natureza.

(...)

29. Procedimento similar parece ser o que mais se coaduna com o princípio da boa-fé contratual, tratando o processo de manutenção e prorrogação das contratações, composição de custos, valor da contratação, análise da vantajosidade de forma transparente, mitigando surpresas ou intempéries, e privilegiando o planejamento das rotinas administrativas.

(...)

38. Nesse sentido, esta Unidade de Auditoria Interna entende que a administração pode iniciar, de ofício, procedimentos internos com vistas à concessão de reajuste nos contratos em que o instituto é aplicável, contudo a concessão do direito à contratada depende de sua cientificação prévia.

2.2. Há impossibilidade de conciliar o reajuste de ofício com a responsabilidade da empresa?

9. O assunto da responsabilidade – ou mesmo o ônus – da implementação do reajuste foi amplamente trabalhado no [Parecer anterior](#), ao que se colhe como conclusões principais que o interesse financeiro/patrimonial em ver o reajuste implementado é da contratada e, em consequência, o ônus do perecimento dessa pretensão deve ser atribuído tão somente a ela. Em outro prisma, considerando que a Administração também tem interesse em que as rotinas atreladas à execução contratual corram da forma mais racional e planejada possível, dentro de parâmetros transparentes e vantajosos para a consecução do objeto, o gestor pode iniciar

os procedimentos com vistas à implementação do reajuste sem que esta rotina importe na transferência ou mesmo redistribuição do ônus pela implementação do instituto (reajuste).

10. Nesse sentido:

27. Contudo, dizer que a administração iniciará, de ofício, os procedimentos que poderão culminar com a concessão de reajuste não deve ser confundido com a total implementação do instituto sem que a parte contratada seja, ao menos, cientificada. Por mais que a rotina que se entende mais consentânea se assemelhe em quase tudo com a concessão de ofício, é certo que a contratada deve ser chamada a se manifestar – ou mesmo notificada previamente – para, caso queira, se insurgir sobre os termos até então entabulados pela administração. Feito isso é que se entende ser possível proceder o apostilamento contratual.

(...)

31. A conclusão que se chega é a de que, no caso do reajuste, é da contratada o ônus quando não ultimado qualquer procedimento para implementação dos reajustes, caso em que se pode vislumbrar a aplicação da teoria da preclusão lógica. Contudo, tal premissa não obsta que a administração inicie procedimentos com vistas a assegurar a correta aplicação de todos os institutos contratuais, com base, por todos, nos princípios da boa-fé, da transparência, do planejamento e da eficiência administrativa, mormente quando a contratação vem demonstrando, como um todo, vantajosa à consecução do objeto. Impor a inércia administrativa em tais casos poderia levar a um único benefício aparente, qual seja, realinhamento da equação econômico-financeira em desfavor da contratada, caso que pode desencadear a continuidade por preço não adequado, fora do parâmetro contratado ou mesmo praticado no mercado, com riscos na boa consecução do objeto, que é um dos objetivos da licitação.

(...)

38. ... O ônus de iniciar os procedimentos instrutórios para o reajuste, ou mesmo a sua concessão propriamente dita, é obrigação da contratada que não deve ser assumido, de maneira geral, pela administração. A contratada deve suportar o ônus decorrente de sua inércia quando a administração também não atuar com vistas à concessão do reajuste contratual.

2.3 Havendo a possibilidade de a administração iniciar o processo de ofício, a concessão do direito depende de mera ciência ou de manifestação expressa da contratada?

11. Considerando que a implementação de reajuste não é alteração contratual, tratando-se de mera atualização da equação econômico-financeira (sem sua alteração), que se

materializa por ato administrativo denominado “apostilamento”, entende-se que, em que pese a relevância da efetiva manifestação da contratada, sua mera ciência já oportuniza a defesa de seus interesses e oferta as condições necessárias para sua efetivação. Aqui é de se lembrar que o reajuste é ato que, via de regra, impacta positivamente a esfera de interesses da contratada, de sorte que as cautelas com possíveis atos danosos podem ser mitigadas. Nesses termos:

27. Contudo, dizer que a administração iniciará, de ofício, os procedimentos que poderão culminar com a concessão de reajuste não deve ser confundido com a total implementação do instituto sem que a parte contratada seja, ao menos, cientificada.

(...)

38. Nesse sentido, esta Unidade de Auditoria Interna entende que a administração pode iniciar, de ofício, procedimentos internos com vistas à concessão de reajuste nos contratos em que o instituto é aplicável, contudo a concessão do direito à contratada depende de sua cientificação prévia.

2.4 Pode a administração, diante da inércia da contratada, prever a renúncia ao reajuste?

12. A questão relativa à renúncia do direito ao reajuste não foi enfrentada diretamente pelo [Parecer AUDIN-MPU nº 890/2023](#), e comporta uma gama de situações possíveis que merecem ser esclarecidas como:

1. A previsão seria editalícia/contratual ou a previsão seria mediante a inércia na ciência do ato de reajuste, nos termos da que questionado no item 2.3 da presente consulta?

2. A inércia seria em contratos firmados com prazo inicial maior do que um ano ou nas prorrogações?

13. Nesse sentido, uma vez delimitada a questão que se quer elucidar, parece relevante a manifestação da SAJ a esse respeito (porquanto unidade competente para o assessoramento jurídico da administração). Aclaradas tais premissas, esta Audin estará apta ao enfrentamento da matéria.

14. Contudo, no contexto que se apresenta, algumas conclusões podem ser extraídas das rotinas que se tenciona adotar:

i) caso a Administração inicie o processo de reajuste de ofício e a contratada concorde ou não se manifeste, o ato será realizado;

ii) caso a Administração inicie o processo de reajuste de ofício e a contratada discorde das condições, a questão será solvida no curso do próprio procedimento, não havendo falar em perecimento da pretensão.

38. Isso posto, retornem os autos à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, com os esclarecimentos ora apresentados.

É o Parecer.

Brasília, *data da assinatura digital*.

JAMILLE P. LESSA NEIVA
Analista do MPU/Assessora Jurídica
(Assinado Digitalmente)

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 933/2023.

Encaminhe-se à Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto
(Assinado Digitalmente)

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe
(Assinado Digitalmente)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002512/2023 PARECER nº 933-2023**

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **12/09/2023 16:34:54**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JAMILLE PASSOS LESSA NEIVA**

Data e Hora: **12/09/2023 16:43:11**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **12/09/2023 16:43:39**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 20d5e1c1.d51274d4.c12b3c8a.5ac11cf5



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Registro de Arquivo Complementar

(Gerado automaticamente pelo sistema)

Expediente:

AUDIN-MPU-00002512/2023 - PARECER 933/2023-Audin-MPU - AUDIN/MPU

Parte 1

Este arquivo complementar poderá ser acessado pelo link abaixo:

[PAR-933-2023-SG-MPF-REAJUSTE-CONTRATUAL.docx](#)