



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Governo (SEGOV, absorção de competência da extinta Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, SECCRI).

Interessado: Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM); Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG); Controladoria-Geral do Estado (CGE).

Número: 16.183

Data: 10 de fevereiro de 2020

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Convênios Administrativos. Contratos Administrativos. Atos Administrativos.

Precedentes: Pareceres AGE/CJ nº 15.799/2017, nº 15.828/2017, nº 15.831/2017, nº 15.849/2017, Nota Jurídica AGE/CJ nº 4.829/2017

IMPrensa Oficial do Estado de Minas Gerais. Extinção. Sucessão pela Secretaria de Estado de Governo. Serviços Gráficos, de Assinatura e de Publicação de Atos no Diário Oficial do Estado. Instrumento Jurídico Escorreito. Solicitação Administrativa. Termo de Compromisso. Contratos. Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO). Estoque de Créditos Recebidos pela Imprensa Oficial. Confusão. Prescrição. Possível Configuração de Improbidade Administrativa.

A solicitação administrativa é o meio jurídico adequado para a publicação de atos no Diário Oficial Eletrônico do Estado de Minas Gerais (DOE/MG) pelos órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal do Poder Executivo do Estado. Não se vislumbra óbices à celebração de Termo de Compromisso ou contrato para a publicação de atos por terceiros no DOE/MG e pela prestação de serviços gráficos pela SEGOV aos órgãos, entidades e terceiros, nos moldes do que realizado pela Imprensa Nacional, desde que respeitadas as formalidades prescritas na Lei nº 8.666/93. Operação do instituto da confusão *in casu* e prescrição de parcela do estoque de créditos recebidos, sem prejuízo da apuração disciplinar e de improbidade administrativa, a embasar eventual ação de ressarcimento ao erário.

RELATÓRIO

1. Tratam-se de três expedientes eletrônicos de nºs 2010.01.0002323/2019-32, 2090.01.0000942/2018-63 e 1570.01.0001166/2018-52, que aportaram a esta Consultoria Jurídica, contendo questionamentos atinentes ao mesmo objeto, qual seja, a definição do instrumento jurídico mais apropriado e ao modo de se estabelecer a operacionalização jurídico-financeira e contábil de serviços gráficos e de assinatura e publicação no Diário Oficial do Estado, prestados pela extinta Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IOF), sucedida pela Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI) em suas atribuições.

2. As consultas foram remetidas, respectivamente, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e pela SECCRI, nas quais expôs-se a aparente divergência de entendimento

existente entre o Ofício Circular COF nº 1.030, de 16 de agosto de 2017, e os Pareceres AGE/CJ nº 15.828, de 10 de janeiro 2017, e nº 15.831, de 12 de janeiro de 2017.

3. Em breves palavras, o aludido normativo circular estabeleceu arquitetura específica no que concerne à celebração de instrumentos e formas de pagamento pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, Poder Judiciário, Poder Legislativo e clientes externos, pela prestação dos serviços gráficos, assinatura e publicação no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais pela SECCRI, conforme quadro e definições a seguir:

Tipo de Serviço	Cliente	Forma de Cobrança
Publicação no Diário Oficial [MG]	Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual que executam fontes de recurso que compõe o Caixa Único	Não será cobrado
	Órgãos e Entidades do Poder Executivo que executam fontes de recurso que não compõe o Caixa Único	Cobrança via DAE (acompanhado de fatura)
	Demais Poderes, clientes de outras esferas (ex.: Prefeituras) e terceiros	
Assinatura do Jornal MG [impresso] e Serviços Gráficos	Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual que executam fontes de recurso que compõe o Caixa Único (exceto constitucionais Saúde, Educação e FAPEMIG)	Contingenciamento / Bloqueio do Limite Orçamentário ¹
	Órgãos e Entidades com obrigações Constitucionais com gastos em Saúde, Educação e FAPEMIG	Efetuar cobrança via Pagamento Escritural na conta escritural aberta em nome da SECCRI (acompanhado de fatura) ²
	Órgãos e Entidades do Poder Executivo que executam fontes de recurso que não compõe o Caixa Único	Efetuar cobrança via DAE (acompanhado de fatura)
	Demais Poderes, clientes de outras esferas (ex.: Prefeituras) e terceiros	

¹ Dos limites definidos para os Órgãos e Entidades no orçamento de 2017, haverá o contingenciamento / bloqueio do valor empenhado no exercício de 2016 em favor da extinta Imprensa Oficial. Os órgãos e Entidades poderão demandar à SECCRI os serviços gráficos e assinatura de jornal Minas Gerais até o limite do contingenciamento realizado. Caso as demandas superem esse valor, a SECCRI deverá informar à SEPLAG para que seja realizada nova anulação do orçamento do Órgão/Entidade demandante do serviço.

² Será formalizado Termo de Compromisso com os Órgãos, e com as Entidades haverá a formalização de Contrato.

4. Por outro lado, as retrocitadas manifestações desta Casa aduziram que, para os órgãos e as entidades estaduais, o instrumento jurídico mais adequado para a formalização dos mencionados serviços seria, naquele instante, à luz das questões que foram trazidas ao conhecimento desta Consultoria Jurídica, o Termo de Descentralização de Créditos Orçamentários (TDCO) previsto no Decreto Estadual nº 46.304/2013.

5. Dada a vinculação técnica das assessorias jurídicas dos órgãos e entidades à Advocacia-Geral do Estado, foram lavradas respostas que alinharam-se ao entendimento estabelecido nos Pareceres AGE/CJ nº 15.828/2017 e 15.831/2017, sendo, pois, suscitada dúvida sobre o entendimento a prevalecer, máxime em função das alegações de dificuldades operacionais na celebração de TDCO pela SECCRI e a divergência quanto ao entendimento firmado pela Câmara de Orçamento e Finanças (COF), à época integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).

6. Por sua vez, a SECCRI, por meio de laboriosa manifestação técnica (2735439) trouxe esclarecimentos relativos à extinção da IOF e sucessão pelo órgão de seus direitos e obrigações.

7. Nesse giro, a Secretaria elaborou minucioso relato concernente às ações executadas no tocante à sucessão dos registros contábeis da IOF, tais como o conhecimento da legislação aplicável, das práticas executadas na autarquia para registro das faturas e do estoque de crédito recebido.

8. Especialmente, narrou sobre inconsistência constatada ainda quando da existência da autarquia, entre os saldos de valores em aberto devidos à IOF e aqueles reconhecidos pela SEF, órgão responsável pelo pagamento das despesas dos órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal do Poder Executivo, e dos Poderes Legislativo e Judiciário à autarquia.

9. Malgrado os reiterados alertas à IOF por sua auditoria setorial quanto à necessidade de implementação de melhores rotinas e controles de suas receitas, haja vista que o estoque de créditos registrados aumentava anualmente, diz a Consulente que “[a] IOMG deu andamento na questão de forma muito tímida e pontual”, tendo a SECCRI recebido a situação

sem solucionamento.

10. Neste contexto, após esquadrinhado o estoque existente, em articulação a outros órgãos, avaliou a SECCRI o engendramento de ações no escopo da recuperação dos créditos. Sobre aqueles que não pairavam dúvidas sobre sua subsistência e que ainda não haviam sido prescritos, foi instaurada, por meio da Resolução SECCRI nº 45, de 22/12/2017, a Comissão permanente de instauração e condução do Processo Administrativo de constituição do Crédito Estadual não tributário – PACE, o que levou a cabo a cobrança da totalidade dos créditos não prescritos relativos aos clientes que não compõem o orçamento fiscal do Estado.

11. Quanto ao restante do estoque de créditos existente, no entanto, pairam dúvidas sobre o modo de agir por aquela Secretaria, a qual formula indagações a esta Casa a respeito das situações a seguir expostas que abrangem a totalidade dos múltiplos casos integrantes do mencionado estoque:

- a. Hipótese de confusão de credores relativos aos serviços de publicação – uma vez que, após a reforma administrativa, o devedor e o credor passou a ser o próprio Estado (SEF é a devedora, em função do disposto no art. 2º da [Lei nº. 10.468, de 1991](#), e o Estado, por meio da SECCRI, passou a ser o credor, em função do disposto no art. 3º da [Lei nº. 22.285, de 14/09/2016](#));
- b. Hipótese de insubsistência dos créditos registrados a partir de 11/01/2011 na conta cliente, relativos às publicações de órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal do Estado, em função de que os custos com tais publicações deveriam ter sido arcados pelas dotações orçamentárias da própria IOMG, conforme previsto no art. 2º da [Lei nº. 19.429, de 11/01/2011](#);
- c. Hipótese de confusão de credores relativos aos serviços de assinatura e gráficos prestados aos órgãos da Administração Pública estadual, uma vez que o devedor e o credor são a mesma pessoa jurídica, a saber o Estado de Minas Gerais, por intermédio da SECCRI, na qualidade de credora, e dos demais órgãos, na qualidade de devedor; e
- d. Prescrição dos créditos oriundos da prestação de serviços de assinatura, serviços gráficos ou serviços de publicação para clientes externos (não pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, até 2011, ou não pertencentes ao orçamento fiscal do Estado, a partir de 2011), conforme relação anexa. (2660106)

12. A SECCRI também expediu outra manifestação técnica (2617901), colacionando fatos novos e trazendo relato histórico acerca do Ofício Circular COF nº 1.030/2017, ao que complementada pela Nota Explicativa SECCRI/SPGF nº 1/2018, recebida via e-mail e a qual ora se junta ao expediente (11131783).

13. Neste compasso, extrai-se de referidos documentos que o Ofício Circular COF nº 1.030, de 16 de agosto de 2017, originou-se das conclusões obtidas por grupo informal de discussão no Estado, composto por representantes da SECCRI, PRODEMGE, SEF e inclusive AGE,^[1] levando-se em conta as seguintes diretrizes para a formatação do modo de cobrança e celebração de instrumentos com os órgãos, entidades e clientes externos pela publicação no Diário Oficial, assinatura e prestação de serviços gráficos pela SECCRI:

- a. confusão contratual entre órgãos da administração direta estadual, tendo sido este aspecto inclusive consignado por meio do Memorando SEPLAG/CSC/NAJ nº 572, de 14 de outubro de 2016, que dispôs que a prestação de serviços pela SECCRI a outros órgãos da administração direta estadual não poderia ser formalizada por meio de contrato, nos termos do artigo 381 do Código Civil, opinando que eventual demanda deveria ocorrer por mera solicitação administrativa;
- b. redução de custos operacionais e necessidade de simplificar os registros contábeis relativos à circulação de receita intraorçamentária e evitar o recolhimento de PASEP;
- c. necessidade de contabilizar os gastos dos órgãos e entidades com limites constitucionais, casos das pastas da Saúde, Educação e FAPEMIG;
- d. necessidade de instituição de incentivo negativo para evitar consumo desnecessário de serviços gráficos pelos órgãos, caso fossem prestados de forma gratuita; e
- e. substituição do Termo de Cessão anteriormente celebrado entre a SECCRI e a

PRODEMGE para execução dos serviços gráficos, por meio da gestão pela companhia dos equipamentos e suprimentos gráficos (prédios, maquinários, materiais de consumo e recursos humanos), por Termo de Cooperação Mútua, firmado entre as mesmas partes, sendo a principal alteração a exclusão da possibilidade de transferência de recursos públicos, não havendo mais a emissão de documento fiscal por parte da PRODEMGE.

14. Noticia também a SECCRI que realizou visita técnica à Imprensa Nacional, cuja natureza jurídica é similar à da Secretaria, tendo como objetivo identificar como aquele órgão autônomo registrava os serviços prestados aos seus pares. Naquela visita, foi identificado que a Imprensa Nacional formaliza a prestação de serviços gráficos e de assinatura do Diário Oficial da União por meio de Termos de Compromisso, instrumento jurídico já amadurecido, objeto de análise jurídica pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pelo Tribunal de Contas da União.

15. Informa, também, que houve perda de objeto na eventual celebração de TDCO no momento em que o Termo de Cessão com a PRODEMGE foi **substituído** pelo Termo de Cooperação Mútua, com exclusão da possibilidade de realização da transferência de recursos públicos entre as partes. Com isso, não seria mais possível, operacionalmente, a utilização do referido instrumento haja vista que o TDCO pressupõe a execução de um crédito orçamentário, por meio de empenho, liquidação e pagamento de documento fiscal – que inicialmente seria emitido pela PRODEMGE, o que não mais ocorreria – oriundo da prestação de serviços por uma empresa contratada por um órgão ou entidade competente – no caso, a SECCRI – em nome de outro órgão ou entidade, que é o detentor do crédito orçamentário – no caso, os demais órgãos ou entidades estaduais.

16. Nesse contexto é que foi solicitada outra manifestação da Advocacia-Geral do Estado, tendo em conta os esclarecimentos apresentados, análise de minuta de Decreto (2735687), o qual visa a normatização da questão, e como proceder com relação aos serviços prestados entre o período de 16 de outubro de 2016, data de extinção da IOMG, a 16 de agosto de 2017, data de edição do Ofício Circular COF nº 1.030/2017.

17. Ressalte-se que a necessidade de retomada desse tema foi reforçada pela nova gestão de governo (3121365) e, recentemente, via solicitação por e-mail e por contato telefônico.

18. Eis o breve relato do essencial, do qual se vale para manifestação.

PARECER

19. As perquirições ora em análise, sucintamente, versam sobre o novo arcabouço fático-normativo decorrente da extinção da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, por via da Lei Estadual nº 22.285/2016, e sua sucessão pela SECCRI.

20. Também é cediço, no que concerne às competências da IOF abarcadas pela SECCRI, que estas foram sucedidas pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) na mais recente reforma administrativa levada a cabo no Estado, por meio da Lei Estadual nº 23.304/2019, *ex vi* do artigo 35, IV a VII, c/c artigo 66, parágrafo único:

Art. 35 – A Secretaria de Estado de Governo – Segov – tem como competência assessorar diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições constitucionais relativas:

IV – à edição e à gestão das publicações no diário oficial do Estado;

V – à manutenção do registro de atos e documentos oficiais publicados no diário oficial do Estado em repositórios digitais seguros, bem como à provisão de mecanismos de processamento, armazenamento, disponibilização e consulta para os usuários, com a utilização de tecnologias de informação e comunicação apropriadas;

VI – ao acompanhamento das proposições e das atividades parlamentares junto à ALMG;

VII – à publicidade dos atos oficiais do governo.

Art. 66 – O Estado sucederá à Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – Seccri – nos contratos, convênios e demais

direitos e obrigações, por intermédio da Segov, da CTL e da Secretaria-Geral, de acordo com as respectivas competências, nos termos de regulamento.

Parágrafo único – Ficam transferidos da Seccri para a Segov, para a CTL e para a Secretaria-Geral, de acordo com as respectivas competências, os arquivos, as cargas patrimoniais e os contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes, vigentes ou não, incluindo as respectivas prestações de contas, bem como os respectivos saldos contábeis, procedendo-se, quando necessário, às alterações pertinentes.

21. Nesse sentido, cabe de antemão deixar assentado que a elucidação dos questionamentos postos será endereçada à SEGOV, e não à SECCRI, com efeitos para os demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, além de terceiros.

Acerca da eleição do instrumento jurídico

22. Primeiramente, no que diz respeito à eleição do instrumento mais apropriado para formalização dos serviços que serão prestados pela SEGOV aos outros órgãos, entidades e clientes externos, concorda-se que a escolha juridicamente mais adequada de pagamento obrigacional é aquela propugnada pelo Ofício Circular COF nº 1.030/2017.

23. Com efeito, como salientado pelo consulente, a arquitetura jurídica nele construída decorre, fundamentalmente, das discussões anteriormente travadas em grupo constituído no Estado, com supedâneo em diretrizes que encontram guarida em princípios constitucionais, tais como a eficiência administrativa (artigo 37, *caput*, da CRFB/88), economicidade no atuar administrativo (artigo 70, da CRFB/88) a proporcionalidade (princípio constitucional implícito nos termos do artigo 5, § 2º, da CRFB/88) e que deságua no vetor norteador da simplificação administrativa, considerado, hoje, como princípio inerente ao atuar administrativo.^[2]

24. A notícia de fato **superveniente**, qual seja, a substituição do Termo de Cessão celebrado entre a SEGOV (anterior SECCRI) com a PRODEMGE, por Termo de Cooperação Mútua, sem transferência de recursos, mas de idêntico objeto – a gestão do maquinário e suprimento gráficos (prédios, materiais de consumo e recursos humanos), pela PRODEMGE, e o acompanhamento técnico, gestão de contratos, negociação com os tomadores de serviços etc., pela SEGOV – torna **superado**, pois, o entendimento firmado nos Pareceres AGE/CJ nº 15.828/2017 e nº 15.831/2017, os quais, deve ser realçado, além de conterem pertinentes considerações que não comportavam melhor análise à época, foram todos emitidos anteriormente à publicação do Ofício Circular COF nº 1.030/2017 e num contexto de **transição**, inclusive com expressa menção à possibilidade/necessidade de revisão do entendimento ali consignado, oportunamente.

25. Em sendo tecnicamente avaliado que determinado instrumento veicular é mais expedito e menos burocrático do que o TDCO, sendo que este inclusive perdeu seu objeto ante a mudança do contexto da relação jurídica anteriormente analisada por esta Casa, a opção mais consentânea ao agir administrativo será a escolha daquela, não desta.

26. No entanto, cabem ressalvas quanto à eleição do instrumento jurídico, que deverá ser específica para a relação e à entidade, órgão ou terceiro com que se pretenda celebrar o ajuste.

27. Por certo, a mera solicitação administrativa atende aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, *ex vi* do artigo 1º c/c artigo 2º da Lei Estadual nº 19.429/2011. Para o caso, não obstante, de realização de serviços gráficos, para os mesmos órgãos e entidades, o termo de referência *pode* vir a ser o instrumento escolhido, desde que observada a sua natureza jurídica e requisitos.

28. Cabe neste aspecto observar que a importação irrefletida do instrumento utilizado pela Imprensa Nacional não significa, *sic et simpliciter*, a superação ou o afastamento de formalidades prescritas em lei.

29. Sob este ângulo, tem-se que a formalização dos serviços prestados pela Imprensa Nacional aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e outros é feito de uma tripla forma, qual seja, por intermédio do: (a) Termo de Compromisso; (b) Termo de Execução Descentralizada; (c) e Contratos.^[3]

30. O **Termo de Compromisso** é o instrumento que a Imprensa Nacional pactua com

os órgãos da Administração Pública Federal Direta, Poder Legislativo e Judiciário para prestar os seus serviços. É o ajuste celebrado com outros órgãos da mesma esfera, não possuindo natureza contratual. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1.266/2004, Segunda Câmara, é necessária a formulação pela Imprensa Nacional de outros instrumentos de ajuste, que não o contrato, compatíveis para a prestação de serviços a outros órgãos da mesma da Administração Direta Federal, respaldando o seu enquadramento no artigo 116 da Lei nº 8.666/93. E o Termo de Compromisso foi concebido como esta alternativa.

31. Cabe salientar que o Termo de Compromisso não constitui um instrumento novo no ordenamento jurídico federal. Não se trata de uma nova espécie depreendida do artigo 116 da Lei nº 8.666/93. Em verdade, sua fundamentação se baseia no Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos da União. Neste Decreto, cuidou-se de nominar alguns instrumentos de ajustes, dentre eles o “Termo de Cooperação”, *in verbis*:

Art. 1º § 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (g/n)

32. Esta denominação e conceito também foram adotados na Portaria Interministerial nº 507/2011, que previu os termos de cooperação em seu artigo 89. O parágrafo único deste dispositivo prescreve que os Secretários-Executivos dos Ministérios aprovarão minuta-padrão de “Termo de Cooperação”, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento. Enquanto se aguarda a aprovação da mencionada minuta-padrão de “Termo de Cooperação”, a Imprensa Nacional tem formalizado o ajuste “Termo de Compromisso”, que faria às vezes do Termo de Cooperação.

33. O Termo de Compromisso foi, portanto, o modelo concebido no seio da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, que presta assessoria jurídica à Imprensa Nacional. O modelo de referido Termo foi idealizado exatamente para suprir a lacuna do modelo do “termo de cooperação”, sendo um instrumento deveras sucinto, de caráter resumido, disponibilizado para consulta no sítio da Imprensa Nacional.^[4]

34. Por outro lado, o Decreto nº 6.170/2007 foi alterado pelo Decreto nº 8.180/2013, que passou a estabelecer outro instrumento a ser celebrado entre os órgãos da Administração Direta Federal, qual seja, o “Termo de Execução Descentralizada”, é ver:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática; (g/n)

35. Não obstante o instrumento específico disposto em decreto ser o “termo de execução descentralizada”, atualmente a AGU recomenda aos órgãos e entidades aos quais presta consultoria jurídica a assinatura do Termo de Compromisso, conforme modelo disponibilizado no sítio eletrônico da Imprensa Oficial, acrescido de “Plano de Trabalho”, nota de empenho e declaração de disponibilidade orçamentária, de modo a atender o disposto no artigo 116 c/c artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

36. Quanto ao **Termo de Execução Descentralizada**, que faz às vezes do TDCO do ordenamento jurídico mineiro, é o instrumento que a Imprensa Nacional utiliza para pactuar ajustes com órgãos ou entidades integrantes do Orçamento Geral da União. Mesmo os órgãos da Administração Direta podem também formalizar este instrumento, ao invés do Termo de

Compromisso. No entanto, preferem este àquele, dada sua **simplicidade** e o costume já firmado na sua utilização. Junto ao Termo de Execução Descentralizada é necessário vir acompanhado o cadastramento de notas de crédito no sistema de envios de matérias informatizado da União (INCom), o que por vezes dificulta sua utilização.

37. Por fim, há os **Contratos**, celebrados entre a Imprensa Nacional e os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Indireta (autarquias e fundações), empresas públicas e sociedades de economia mista federais, órgãos e entidades públicas estaduais e municipais, conselhos profissionais e entidades do Sistema “S”. Ressalte-se que, erroneamente, a natureza jurídica deste ajuste não é de um contrato civil, mas aquela depreendida do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, como informa a AGU^[5] citando recomendação do TCU lavrada no Acórdão nº 1.266/2004. Os contratos com natureza jurídica de direito civil, portanto e doravante, somente são aqueles firmados com outras pessoas jurídicas – no caso, entidades e terceiros.

38. Ressalte-se que constitui situação anômala a exploração direta de atividade econômica pelo Estado (artigo 173 da CRFB/88). Sem adentrar nesse específico tema, que demandaria outro estudo, o que basta dizer por ora é da necessidade de se ter por respeitadas as normas prescritas na Lei nº 8.666/93 referentes aos contratos administrativos – aplicáveis no que couber aos convênios e instrumentos.

39. Em sede de conclusão, não se opõe à solicitação administrativa, a celebração do Termo de Compromisso ou de contratos (convênios) conforme delineado no Ofício Circular COF nº 1.030/2017, respeitadas às formalidades prescritas na Lei nº 8.666/93 anteriormente mencionadas, de acordo com o ajuste e a parte relacionada.

Acerca do estoque de créditos recebidos da IOF

40. No que tange ao estoque de créditos recebidos pela SEGOV, corrobora-se o raciocínio esposado pelo consulente, no sentido de que se operou a confusão quando da extinção da autarquia IOF e assunção de direitos e obrigações pela SECCRI, sucedida pela SEGOV.

41. Dispõe o Código Civil sobre o instituto da confusão:

Art. 381. Extingue-se a obrigação, desde que na mesma pessoa se confundam as qualidades de credor e devedor.

Art. 382. A confusão pode verificar-se a respeito de toda a dívida, ou só de parte dela.

Art. 383. A confusão operada na pessoa do credor ou devedor solidário só extingue a obrigação até a concorrência da respectiva parte no crédito, ou na dívida, subsistindo quanto ao mais a solidariedade.

Art. 384. Cessando a confusão, para logo se restabelece, com todos os seus acessórios, a obrigação anterior.

42. De acordo com os requisitos insculpidos no *Codex*, observa-se, *in casu*, unidade da relação obrigacional (prestação de serviços gráficos e de assinatura no diário oficial), união na mesma pessoa a qualidade de credor e devedor (o Estado de Minas Gerais), e ausência de separação de patrimônios (o caixa único do Estado). Opera-se, portanto, a extinção da obrigação.

43. Concorde-se também pela incidência do artigo 2º da [Lei Estadual nº. 19.429, de 11/01/2011](#) e insubsistência de lançamento de créditos face aos serviços prestados aos órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal do Estado, a partir de 2011.

44. Também se corrobora o entendimento do consulente sobre a prescrição dos créditos passados, conforme discriminação estabelecida pela lista apresentada pela autoridade consulente, dado o decurso do prazo quinquenal. Não obstante, deve-se averiguar, na espécie, a eventual possibilidade de ação de ressarcimento contra os agentes públicos que, porventura, deram causa à prescrição do crédito enquanto existente a IOF, dado que, em tese, poderia ser configurada improbidade administrativa, o que, em caso doloso, atrairia a imprescritibilidade da ação de ressarcimento, mesmo para os créditos remotos (RE nº 852.475/2018).

45. Quanto aos créditos remanescentes relativos aos serviços prestados entre o

período de 16 de outubro de 2016, data de extinção da IOMG, a 16 de agosto de 2017, data de edição do Ofício Circular COF nº 1.030/2017, entende-se que, para o caso dos órgãos e entidades estaduais integrantes do orçamento fiscal do Estado, deverão ser pagos por meio da emissão de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), comprovados os serviços prestados. Quanto às entidades não integrantes do orçamento fiscal e os clientes externos, deve ser efetivada a cobrança, seja por via da interpelação extrajudicial, seja por via do manejo da adequada ação judicial.

46. Por fim, quanto à minuta de Decreto Estadual, acaso entenda-se conveniente e oportuna sua emissão, além das adequações formais necessárias, adaptando-a à **nova estrutura administrativa** no Estado encetada pela Lei Estadual nº 23.304/2019, entende-se que resta superado o artigo 3º, dadas as alterações promovidas pelo mencionado diploma normativo à Lei Estadual nº 19.429/2011, não se vislumbrando óbices às demais disposições, desde que, repita-se, sejam adequadas à nova estrutura do Poder Executivo.

CONCLUSÃO

47. Em sede de arremate, as seguintes conclusões podem ser obtidas.

48. A Lei Estadual nº 23.304/2019 dispôs que a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) sucederia a Secretaria de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI) no bojo dos direitos, obrigações e competências relativos à extinta Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IOF).

49. Não se opõe óbices à solicitação administrativa, à celebração do Termo de Compromisso ou ao ajustamento de contratos (convênios), conforme delineamento dos instrumentos e forma de pagamento estabelecidos no Ofício Circular COF nº 1.030/2017, respeitadas às formalidades prescritas na Lei nº 8.666/93 e as cautelas mencionadas no corpo desta manifestação, de acordo com o ajuste e a parte relacionada.

50. Operou-se a confusão dos créditos relativos aos serviços gráficos e assinatura e publicação no diário oficial do Estado quando da assunção dos direitos e obrigações da IOF pela SECCRI. Do mesmo modo, alinha-se ao raciocínio desenvolvido pelo consulente, quanto à insubsistência de lançamentos de créditos relativos às publicações de órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal do Estado, *ex vi* do artigo 2º da [Lei Estadual nº. 19.429, de 11/01/2011](#).

51. Quanto aos créditos remanescentes relativos aos serviços prestados entre o período de 16 de outubro de 2016, data de extinção da IOMG, a 16 de agosto de 2017, data de edição do Ofício Circular COF nº 1.030/2017, entende-se que, para o caso dos órgãos e entidades estaduais integrantes do orçamento fiscal do Estado, deverão ser pagos por meio da emissão de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), e quanto às entidades não integrantes do orçamento fiscal e os clientes externos, deve ser efetivada a cobrança por via da interpelação extrajudicial e encaminhamento da fatura correspondente devidamente corrigida, ou, em sendo o caso, por via do manejo da adequada ação judicial.

52. Também se corrobora o entendimento sobre a prescrição dos créditos passados, conforme discriminação arrolada na lista apresentada pela autoridade consulente, dado o prazo quinquenal.

53. Não obstante, acaso a Secretaria de Estado de Governo já não tiver o feito, sugere-se a imediata remessa do expediente eletrônico à Controladoria-Geral do Estado, para que, no exercício de suas atribuições, enquanto da existência da IOF, avalie sobre a possibilidade de instauração de investigação que ensejou possível dano ao erário, o que poderia configurar, em tese, improbidade administrativa, sem prejuízo da apuração das responsabilidades disciplinares, dado o estoque prescrito recebido pela SECCRI e sucedido pela SEGOV.

54. Por fim, quanto à minuta de Decreto Estadual apresentada, acaso entenda-se conveniente e oportuna sua emissão, sugere-se seja decotado o artigo 3º, dadas as modificações supervenientes à Lei Estadual nº 19.429/2011, e feitas as devidas adequações normativas à nova estrutura da administração pública estadual estabelecida pela Lei Estadual nº 23.304/2019.

55. Uma vez aprovado, translade-se cópia deste parecer para os expedientes nº

2010.01.0002323/2019-32, 2090.01.0000942/2018-63, procedendo à baixa das consultas no SEI desta Consultoria Jurídica.

56. É como se conclui, à superior consideração.

Belo Horizonte, 3 de fevereiro de 2020.

Wallace Alves dos Santos
Procurador do Estado
MASP 1.083.139-4 // OAB/MG 79.700

João Leonardo Silva Costa
Assistente do Advogado-Geral do Estado
MASP nº 1.436.030-9 // OAB/MG nº 173.458

Aprovado pela Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica
Dra. Ana Paula Muggler Rodarte

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado
Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro

[1] Representantes da SECCR: Virginia Kirchmeyer Vieira, Subsecretaria de Casa Civil, posteriormente substituída por Flávia Cristina Mendonça Faria Da Pieve, Giselli Ataide Starling, Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças e, eventualmente, gestores das áreas técnicas afetas a contratações, contabilidade e finanças; Representante da PRODEMGE: Gustavo Daniel Prado, Diretor de Negócios; Representante da AGE: Erico Andrade, Procurador do Estado; Representantes da SEPLAG: Ricardo Lopes Martins, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto e, eventualmente, Leandro César Pereira, Superintendente Central de Planejamento e Programação Orçamentária e Felipe Magno Parreiras de Souza, Diretor Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária; e Representante da SEF: Maria da Conceição Barros de Rezende Ladeira, Superintendente Central de Contabilidade Governamental, acompanhada, em algumas reuniões, de sua equipe técnica.

[2] Cf. Parecer AGE/CJ nº 15.799/2017.

[3] Disponível em:

<http://www.in.gov.br/consulta?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&101_assetEntryId=30944&101_type=content&101_urlTitle=termos-de-compromisso&inheritRedirect=false>, acesso em 28 de fevereiro de 2019.

[4] *Idem*.

[5] PARECER n. 00141/2018/CJU-SP/CGU/AGU: “17. A autonomia administrativa da Imprensa Nacional é tão efetiva que muitos supõem equivocadamente, tratar-se de uma entidade autárquica, dotada de personalidade jurídica própria, ou até mesmo de uma empresa estatal, e talvez por isso, por muito tempo, diversos órgãos da Administração Direta da união formalizavam ‘termo de contrato de prestação de serviço de publicação de atos oficiais’, enquadrando o ajuste no caput do artigo 25, da Lei nº 8.666, de 1993, ou seja como inexigibilidade de licitação em razão da exclusividade do prestador de serviço. 18. Ocorre que, sendo a Imprensa Nacional um órgão da União, o ajuste formal celebrado com outro órgão da mesma esfera não tem natureza jurídica de contrato. Neste sentido, o Egrégio Tribunal de Contas da União, já no ano de 2004, assim determinou: ‘à Imprensa Nacional que, estude e

avaliar, se ainda não o fez, a adoção de outros instrumentos de ajustes, que não o contrato, legalmente compatíveis para a prestação de serviços a outros órgãos da administração direta federal, tendo em vista que esses não dispõem de personalidade jurídica própria, sendo todos representados pela União' (Acórdão nº 1.266/2004 – Segunda Câmara). 19. Desta forma, o ajuste assemelha-se muito mais à hipótese do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, embora ainda aqui se comporte ressalvas do ponto de vista jurídico, eis que, como já dito, não se tratam de duas pessoas distintas elaborando um convênio, e sim dois órgãos dentro da mesma estrutura.”



Documento assinado eletronicamente por **João Leonardo Silva Costa, Assessor(a)**, em 10/02/2020, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 10/02/2020, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a) Chefe**, em 11/02/2020, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 18/02/2020, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **11131992** e o código CRC **89D99D5E**.

Referência: Processo nº 1570.01.0001166/2018-52

SEI nº 11131992