



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Governo

Interessado: Secretaria de Estado de Governo - DCNO/ Convenientes/Parceiros

Número: 16.272

Data: 28 de outubro de 2020

Classificação Temática: Convênios e parcerias. Calamidade pública. Suspensão dos prazos dos processos administrativos. Mora. Juros de mora.

Precedentes: Parecer AGE/CJ nº 16.253/2020.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS. DANO AO ERÁRIO. CONVÊNIOS E PARCERIAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. OMISSÃO. IRREGULARIDADE. INSTAURAÇÃO DO PACE. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. COVID 19. SUSPENSÃO DOS PRAZOS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. FORÇA MAIOR. MORA. JUROS DE MORA REFERENTE AO PERÍODO DE SUSPENSÃO. INADIMPLEMENTO ANTERIOR AO ESTADO DE CALAMIDADE QUE GEROU A SUSPENSÃO DOS PRAZOS.

Há fundamento jurídico para incidência da Taxa SELIC por todo o período, inclusive no de suspensão dos prazos dos processos administrativos pelo Decreto Estadual nº 47.890/2020.

Referências normativas: Código Civil brasileiro, arts. 393 e seguintes. Art. 5º da Lei Estadual nº 21.735/2015. Decretos Estaduais nºs. 47.890 e 48.031/2020. Lei Estadual nº 14.184, art. 60, II, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 23.629/2020. Decretos Estaduais nºs. 46.319/2013 e 46.830/2015.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Diretoria Central de Normatização e Otimização da Secretaria de Estado de Governo a respeito da atualização, pela Taxa SELIC, de valores de créditos de natureza não-tributária referentes a dano ao erário apurado em prestações de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias, nos períodos de suspensão dos prazos dos processos administrativos, como determinado pelo Decreto Estadual nº 47.890, de 19 de março de 2020, em virtude da pandemia.

2. Com a retomada da tramitação dos processos administrativos, como determinado no Decreto Estadual nº 48.031/2020, surge a dúvida, essencialmente, em virtude de a suspensão dos prazos nos processos administrativos estaduais ter decorrido da situação de calamidade pública, ou seja, por fato não atribuível ao devedor, e a incidência da Taxa SELIC, que é composta por fatores de atualização monetária e juros.

3. É o que se extrai, em linhas gerais, da consulta feita por meio do Ofício SEGOV/DCNO nº 12/2020, onde se expõe o recebimento, por aquela Superintendência Central de Convênios e Parcerias, de questionamentos sobre a correta aplicação da taxa SELIC, uma

vez constatado o dano ao erário. Se, “para fins dos cálculos de atualização do valor do dano, deverá ser considerada como “data final” aquela da emissão do ato administrativo - qual seja o “momento atual” - ou a data anterior a publicação do Decreto nº 47.890/2020, o qual suspendeu os prazos administrativos, considerando-se, ainda, que não foi o conveniente/parceiro quem deu causa a suspensão”. E cita situações hipotéticas para elucidar os contornos das dúvidas:

O processo “A” teria seu PACE instaurado em março de 2020, quando sobreveio o Decreto 47.890/2020. Nesse caso, indaga-se se a atualização do dano seria desde a data do repasse, com data final no dia 18/09 ou se a atualização não poderia contemplar o período de suspensão dos prazos, abarcando somente a data de 15/03/2020, nos termos do Decreto 47.890/20.

Neste sentido, destaca-se, ainda, o entendimento estampado no Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial da Controladoria - Geral do Estado de Minas Gerais (disponível em: http://cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais_cartilhas/pdf/manual-de-tce.pdf), o qual afirma que taxa SELIC é composta por juros e atualização monetária sendo que, “para fins de atualização dos débitos decorrentes de dano ao erário, deverá ser adotada a forma de juros simples e não de juros compostos” (p.88).

Considerando a necessidade de alinhamento de tal entendimento, tendo em vista o impacto nos demais processos administrativos estaduais abarcados pelos Decretos Estaduais nºs 47.890/2020 e 48.031/2020, encaminhamos pleito para análise desta assessoria jurídica.

4. As indagações feitas comportaram análise jurídica prévia no bojo da Nota Jurídica AJ/SEGOV nº 236/2020, tendo sido o expediente promovido à Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado, em razão do alcance do entendimento adotado.
5. Eis os contornos da consulta.

II - PARECER

6. Delineados os termos da consulta e considerando a repercussão do raciocínio jurídico a ser feito para apresentar soluções jurídicas para as hipóteses de suspensão dos “prazos de processos administrativos”, embora, aqui, o seja apenas “de constituição de créditos não tributários decorrentes de dano ao erário apurado em prestação de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias – PACE - Parcerias”, justifica-se a manifestação da Consultoria Jurídica.

7. O objeto de exame no presente parecer é específico sobre créditos decorrentes de irregularidades em prestações de contas ou devido à omissão em prestá-las, referentes ao recebimento de recursos públicos repassados por meio de convênios, parcerias, entre outros instrumentos de tal natureza, após a definição do responsável e a conclusão pela existência de dano ao erário a exigir o devido ressarcimento, cuja certeza e liquidez é determinada por meio de processo específico, o PACE, após o procedimento previsto no Decreto Estadual nº 43.619/2013.

8. O ponto de partida para análise jurídica é a **mora**, cuja definição, conforme a melhor doutrina, é uma das **espécies do gênero inadimplemento** de obrigação, que se caracteriza como o imperfeito cumprimento desta ou uma falha, que pode ocorrer em relação à **forma previamente estabelecida**, de modo que o cumprimento da obrigação não possa ser efetivado com exatidão.

9. Na situação sob exame, o Decreto Estadual nº 47.890/2020, em seus arts. 4º e 5º, **suspendeu os prazos de prestação de contas** relativos a convênios de saída, termos de colaboração, termos de fomento, acordos de cooperação, termos de outorga, convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I, termos de parceria, contratos de gestão e outros instrumentos congêneres em curso enquanto durar a situação de emergência **e de processos administrativos**, de qualquer espécie ou natureza, para o interessado, o processado e a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, no âmbito do Poder Executivo, em consonância com a diretriz prevista na Resolução nº 313 do Conselho Nacional de Justiça, de 19 de março de 2020.

10. A suspensão dos prazos em processos administrativos é uma exceção que encontra fundamento de validade no art. 60, II, da Lei Estadual nº 14.184/2002, condicionada, em relação ao Poder Executivo, à edição de Decreto, conforme o § 1º do mesmo artigo, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 23.629/2020.

11. Esse mesmo art. 60, dispõe, no § 4º, que, (n)“Nas hipóteses de suspensão de prazo processual no âmbito do Poder Executivo em razão do disposto no inciso II do *caput*, o prazo prescricional ficará suspenso a partir da entrada em vigor do decreto a que se refere o § 1º e enquanto durarem seus efeitos.”. Nada dispõe acerca de não cobrança de juros de mora no período. Com efeito, não há autorização em lei da suspensão da cobrança de juros de mora no período de suspensão dos prazos processuais, em razão da pandemia.

12. Por outro lado, o advento da pandemia pode ser caracterizado como evento de força maior transcendente à “vontade das partes” e apto a funcionar como excludente de responsabilidade por inadimplemento de obrigação, conforme art. 393 do Código Civil.

13. De fato, não se pode nem se desconsideram os terríveis efeitos sociais e econômicos da pandemia experimentados em todo o mundo, uma situação sem precedentes nos últimos anos, sendo vista como assemelhada à situação vivenciada pela coletividade nos períodos das duas grandes guerras do Século XX por muitos estudiosos do direito para rememorar que institutos como a teoria da imprevisão e conceitos de caso fortuito e força maior, como consignados em nossa lei civil, advêm das dificuldades vividas em torno das relações contratuais daquela época.

14. Juristas e jurisprudência já estão estabelecendo algumas posições a respeito de questões envolvendo a pandemia, não havendo, por certo, orientação segura em determinada direção, visto o ineditismo da situação, mas já havendo apontamentos, como deve ser, para o caminho das medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, o que, na espécie, temos como muito importante, de considerar solução em que todos ganhem, não privilegiando, assim, determinada parte na relação subjacente ao crédito não tributário.

15. O dilema envolve essencialmente o paradigma da socialidade que norteia a interpretação da lei civil, mas com a cautela quanto à realização do “bem comum”, como é, aliás, um princípio geral do direito, previsto no art. 5º da LINDB, observando tal paradigma na questão ora sob exame, aliado à cooperação e à solidariedade.

16. Percebe-se, de antemão, pois, que a solução para a indagação posta na consulta não será encontrada apenas nas regras do direito público, mas também e especialmente no Código Civil Brasileiro. Nesse sentido, várias questões de ordem eminentemente jurídica - decorrentes do direito posto em face da situação concreta - devem ser consideradas e aqui agregadas para fins de interpretação sistemática e funcional da ordem jurídica, na qual se insere a teoria do diálogo das fontes.

17. Colhe-se do que foi até aqui exposto que, entre as regras editadas pelo Poder Executivo Estadual para enfrentar a situação de emergência e calamidade pública decorrente da pandemia, está a de suspensão dos prazos nos processos administrativos. Prazos processuais, portanto.

18. A ausência de previsão legal específica e excepcional para a hipótese não pode significar, automaticamente, que a solução se dê de conformidade com as regras a respeito em tempo de normalidade administrativa, em obediência ao princípio da legalidade. Lado outro,

não se entende pela aplicabilidade direta de regras do direito privado. Quer-se afirmar, então, que os encaminhamentos para as controvérsias jurídicas em vertentes distintas somente são possíveis com a realização do diálogo das fontes, numa ótica de percepção macro do ordenamento jurídico, conferindo-se, afinal, juridicidade à decisão administrativa.

19. Nessa ordem de ideias, em princípio, incide o disposto no art. 396 do Código Civil Brasileiro, segundo o qual “Não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não incorre este em mora”, em virtude da força maior decorrente da pandemia e da declaração de calamidade pública, desde que, **contudo, o estado de inadimplemento seja posterior à ocorrência do fortuito** a inviabilizar, de forma inevitável, o cumprimento de obrigação.

20. Na espécie, enquadrar-se-ia nessa diretriz a **não prestação de contas** no prazo, desde que o termo final fosse posterior à data de decretação do estado de calamidade pública pelo Estado de Minas Gerais, ainda que o Decreto nº 47.890/2020 assim não o autorizasse, mas o fez, suspendendo os prazos de prestação de contas.

21. Entrementes, sob a ótica do Estado-credor, também não se pode imputar à Fazenda Pública mora em receber - *mora accipiendi* com fundamento no art. 394 do Código Civil - dada a paralisação e conseqüente postergação da conclusão do processo administrativo, seja pela excludente de força maior ou porque, como veremos, a instauração do processo PACE pressupõe inadimplemento.

22. Em outro giro, não é possível trabalhar aqui com a ideia pura e seca do previsto no art. 396 do Código Civil. As situações concretas têm que ser avaliadas, porque a instauração do processo PACE **pressupõe mora** - uma das vertentes do inadimplemento traduzido em falta da prestação devida.

23. Postas essas diretrizes interpretativas, passemos a um segundo momento nesta manifestação, buscando fixar que o motivo de força maior - a pandemia - não pode ser acolhido se o devedor estava inadimplente antes do evento suspensão dos prazos em decorrência da pandemia, com amparo no art. 399 do Código Civil: *O devedor em mora responde pela impossibilidade da prestação, embora essa impossibilidade resulte de caso fortuito ou de força maior, se estes ocorrerem durante o atraso; salvo se provar isenção de culpa, ou que o dano sobreviria ainda quando a obrigação fosse oportunamente desempenhada.*

24. Majoritariamente, a doutrina fixa que a força maior exclui a responsabilidade quando a inevitabilidade, a inarredabilidade conduza à inexecução involuntária, **desde que a negligência do devedor não tenha auxiliado na posterior verificação do fortuito**. Em outros termos:

(...) b) ocorrência do fortuito **na constância da mora** - se o devedor estava em mora ao tempo em que ocorreu o fortuito que impossibilitou a prestação, agrava-se a sua responsabilidade. Responderá pela indenização como sanção imposta pelo art. 399 do Código Civil; (FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: obrigações. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 560).

25. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.564.705-PE, assentou o entendimento de que o fato deve ser irresistível, insuperável. Do contrário, caso as conseqüências do fato superveniente e imprevisível possam ser, de alguma forma, evitadas ou contornadas, caracteriza-se inadimplemento puro e simples, incorrendo o devedor em mora. O Relator ministro Ricardo Villas Bôas Cueva destaca que “É perfeitamente possível que o fato seja imprevisível, mas suas conseqüências evitáveis. Se o devedor não toma medidas para evitá-la, tipifica-se o inadimplemento e não a impossibilidade com apoio no caso fortuito ou força maior”. Eis o teor da ementa do julgado:

RECURSO ESPECIAL. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. DECISÃO EXTRA

PETITA. SÚMULAS NºS 283 E 284/STF. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO. CÉDULA DE CRÉDITO RURAL. PROPRIEDADE RURAL. INVASÃO. MOVIMENTO DOS SEM TERRA (MST). FORÇA MAIOR. REQUISITOS. ART. 393, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO CIVIL. IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA DO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INEVITABILIDADE DO EVENTO. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. Cinge-se a controvérsia a examinar se é possível reconhecer a invasão de propriedade rural pelo Movimento dos Sem Terra (MST) como hipótese de força maior apta a ensejar a exoneração do cumprimento da obrigação encartada em cédula de crédito rural.

2. A teor do que preconiza o art. 393, parágrafo único, do Código Civil, o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. Os elementos caracterizadores das referidas excludentes de responsabilidade são: a necessariedade (fato que impossibilita o cumprimento da obrigação) e a inevitabilidade (ausência de meios para evitar ou impedir as consequências do evento).

3. A invasão promovida por integrantes do MST em propriedade rural por si só não é fato suficiente para configurar o evento como de força maior, pois devem ser analisados, concretamente, a presença dos requisitos caracterizadores do instituto.

4. No caso dos autos, não restou comprovado que a ocupação ilegal da propriedade rural pelo MST criou óbice intransponível ao cumprimento da obrigação e que não havia meios de evitar ou impedir os seus efeitos, nos termos do art. 393, parágrafo único, do CC. Ônus que incumbia à parte autora da ação anulatória.

5. Recurso especial provido.

(REsp 1564705/PE, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 05/09/2016)

26. Em outro e mais recente julgamento fixou o STJ:

TRIBUTÁRIO. JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA DESDE A CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE POR RECLAMAÇÕES OU RECURSOS (ART. 151, III, DO CTN). VEDAÇÃO À INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E À EXECUÇÃO FISCAL. CONTINUAÇÃO DOS JUROS. PREVISÃO DO ART. 161 DO CTN.

1. Consignando que o Auto de Infração foi lavrado em 1995 e que o Processo Administrativo findou em 2011, o Tribunal de origem excluiu os juros de mora no período de tramitação do procedimento. Afirmou que não poderia "o ente público locupletar-se da cobrança de juros de mora em decorrência da demora no tramite da cobrança, em período em que se encontrava suspensa a exigibilidade do crédito [...]". Afastou, assim, o art. 161 do CTN e fez prevalecer no caso a previsão do art. 397 do Código Civil, de que, "não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não ocorre este em mora".

2. Esse entendimento desconsidera que, assim como o Direito Privado constitui em mora o devedor no caso de "inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo" (CC, art. 397), também as normas tributárias determinam que "[o] crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora [...]" (CTN, art. 161). Em se tratando de obrigações líquidas, "[o] fato jurídico ensejador do direito a juros moratórios não é o ajuizamento da ação, tampouco a condenação judicial, mas, sim, o inadimplemento da obrigação" (REsp 1.033.295/MG, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 1.12.2008).

3. A jurisprudência do STJ é no sentido de que "[o]s juros moratórios visam

compensar o credor pelo atraso no adimplemento da obrigação exigível, e a judicialização da questão é mera expressão da existência de pretensão resistida (lide)" (REsp 494.183/SP, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, Corte Especial, DJe 12.12.2013). A mesma orientação vale para o Direito Tributário: "no período compreendido entre a concessão de medida liminar e a denegação da ordem incide correção monetária e juros de mora ou a Taxa SELIC, se for o caso" (REsp 839.962/MG, Relator Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 24.4.2013).

4. A superveniência de reclamações ou recursos suspende a exigibilidade do crédito (CTN, art. 151, III), impedindo a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal. Não afeta, porém, a constituição do crédito - só se pode suspender o que está constituído - e tampouco a fluência dos juros. Nesse sentido: "A jurisprudência desta Corte Superior entende que os juros de mora e as penalidades são devidas em razão da falta de pagamento do tributo no modo e tempo devidos, nos termos do art. 161 do CTN. É cediço que, para desincumbir-se dos juros de mora, o contribuinte deveria ter realizado o depósito do montante integral do crédito, nele incluídos os juros de mora até a data do depósito" (EDcl no REsp 1.641.533, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9.10.2017).

5. Recurso Especial provido.

(REsp 1847706/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 12/05/2020) (Destaquei)

27. Transportando esses fundamentos para o caso da suspensão dos prazos dos processos administrativos de constituição de crédito estadual não tributário decorrente de dano ao erário apurado em prestação de contas de transferências de recursos financeiros mediante parcerias - PACE, verifica-se que o art. 11 do Decreto 46830/2015/PACE preceitua que a prestação de contas das parcerias **deverá observar os prazos e documentos estabelecidos na regulamentação específica.**

28. A regulamentação referida no Decreto PACE é a do Decreto nº 46.319/2013, que dispõe sobre convênios de saída, o qual **considera inadimplente, nos termos do art. 2º, VII, entre outras situações, aquelas em que pessoa jurídica de direito público ou privado não apresentar a prestação de contas, parcial ou final, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados na legislação vigente à época da celebração do convênio de saída ou tiver sua prestação de contas reprovada pelo concedente.**

29. Ao seu turno, o art. 12 do Decreto PACE determina que, **após reprovação da prestação de contas de parcerias, em razão de irregularidade ou invalidade** da qual resulte dano ao erário, o responsável pelo setor de análise da prestação de contas da administração pública celebrante deverá lavrar o Auto de Apuração de Dano ao Erário – AADE – e notificar o parceiro ou interessado para, no prazo de dez dias, efetuar o ressarcimento dos valores ou apresentar defesa da decisão de apuração do dano.

30. Isto é, a instauração do PACE **pressupõe a inadimplência** do conveniente ou parceiro, cujo objeto do procedimento - PACE consiste em assegurar o direito de defesa quanto ao valor do dano para conferir liquidez, certeza e exigibilidade ao crédito/valor do ressarcimento do dano ao erário e viabilizar o exercício da pretensão de cobrança.

III - CONCLUSÃO

31. Diante dos fundamentos expostos, somos de opinião, com a devida vênia ao entendimento diverso, que, ressalvados os casos em que o **inadimplemento** venha a **ocorrer posteriormente** à data de decretação de calamidade pública pelo Poder Executivo Estadual, evento caracterizado como de força maior, e, ainda, que o evento, para o caso concreto - e sempre haverá de ser verificada a situação concreta - seja insuperável, intransponível, a mora persiste e incidirão os juros de mora, embutidos na Taxa SELIC.
32. A legislação estadual prevê a incidência da Taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC para atualização de valores de ressarcimento de dano ao erário, consoante art. 5º da Lei Estadual nº 21.735/2015 e arts. 12, § 2º, 24 e 25, § 1º, do Decreto Estadual nº 46.830/2015.
33. Logo, para a situação de **inadimplemento anterior** ao advento da calamidade pública - e é o que se configura na hipótese de instauração do procedimento conforme ao Decreto PACE, nº 46.830/2015, que pressupõe a existência de mora pela reprovação das contas pelo concedente (art. 2º, VII, do Decreto Estadual nº 46.319/2013 combinado com o art. 12 do Decreto PACE), - continuarão a incidir os juros de mora por todo o período. Como se aplica ao caso a Taxa SELIC, somente ela incidirá, dado que, ante sua composição, ela é insuscetível de cumulação com quaisquer outros índices de correção monetária para evitar a configuração de *bis in idem*, ficando assim respondida à indagação da Consulente:
34. Há fundamento jurídico para incidência da Taxa SELIC por todo o período, inclusive no de suspensão dos prazos dos processos administrativos pelo Decreto Estadual nº 47.890/2020.
35. Recomenda-se seja dada ciência ao Procurador-Chefe da 1ª PDA/AGE.
36. À consideração superior.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Procuradora do Estado de Minas Gerais
MASP 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo.
Cientifique-se, como recomendado.

Wallace Alves dos Santos
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 28/10/2020, às 12:26, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 11116803447664515227515078365652857667



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 28/10/2020, às 15:50, 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 29/10/2020, às 10:39, 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 **21134001** e o código CRC **919DA983**.

Referência: Processo nº 1490.01.0006764/2020-37

SEI nº 21134001