



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00523/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.220310/2016-74**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL - SDC/MINC**

**ASSUNTOS: Convênio. Prestação de Contas. Juros da mora.**

EMENTA: I. Consulta a respeito de questões específicas relacionadas à aplicação da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016. II. Complementação ao Parecer n. 375/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU. III. Recomendação de cautela, tendo em vista o exposto no Acórdão 1957/2017 – Plenário. IV. Aplicação de juros moratórios em período de análise da prestação de contas. V. Aplicação subsidiária do direito privado, nos termos do art. 54 da Lei n. 8.666/1993.

RELATÓRIO

1. Tratam os autos de consulta da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC (atualmente Secretaria da Diversidade Cultural – SDC/MinC), a respeito de questões específicas relacionadas à aplicação da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016.

2. **A consulta foi analisada e respondida pelo Parecer n. 375/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, que APROVO, acolhendo seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/1999.** Todavia, entendendo pertinentes algumas considerações adicionais, parte delas sobre temas que ainda não foram devidamente aprofundados no âmbito desta Consultoria, motivo pelo qual optou-se pela elaboração de um novo Parecer, ao invés de simples despacho de aprovação, nos termos do art. 3º da Portaria/AGU n. 1399/2009.

FUNDAMENTAÇÃO

3. Inicialmente, quanto à aplicação Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016 a convênios em fase de análise da prestação de contas quando da entrada em vigor da Lei, cumpre destacar que o Tribunal de Contas da União – TCU exarou recentemente o Acórdão 1957/2017 – Plenário (TC 002.026/2014-7), asseverando um posicionamento bastante restritivo quanto à aplicação dos citados dispositivos legais, vejamos:

*35. (...) o parágrafo 7º do art. 91 do Decreto 8.726/2016 esclarece o âmbito de incidência da Lei 13.019/2014, decodificando o real significado do que viriam a ser “parceiras existentes no momento da entrada em vigor” dessa lei. Dito de outro modo, a disciplina sobre a prestação de contas final prevista no novo marco regulatório só se aplica aos convênios anteriores caso os ajustes estejam em fase de execução ou de análise da prestação de contas.*

*36. Definitivamente, as hipóteses mencionadas não se adequam ao caso concreto. O prazo de execução do convênio encerrou-se em outubro de 2009. Como o conveniente foi omissivo, ou seja, não apresentou os documentos comprobatórios da execução do ajuste, não houve a análise no processo de prestação de contas, fato que ensejou a instauração da presente tomada de contas especial, autuada em agosto de 2010 (peça 1, p. 352).*

37. *Entender de modo diverso significa beneficiar os responsáveis pela sua própria torpeza, o que é vedado no Direito.*

39. *Ocorre que o caput do art. 83 da Lei 13.019/2014, cuja redação foi reproduzida no art. 91 do decreto, só permite a aplicação retroativa na hipótese em que houver benefício ao alcance do objeto da parceria. A meu ver, a eventual dispensa no exame dos documentos financeiros não traz qualquer benefício ao cumprimento das atividades realizadas pela convenente no ano de 2009. Pelo contrário, o pleito dos responsáveis tem por finalidade única eximi-los do dano ao erário apurado. Ausente, portanto, o requisito necessário para a retroatividade da norma.*

*(grifos nossos)*

3.1. Sendo assim, temos recomendado cautela quanto à aplicação das disposições normativas esculpidas na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016 aos convênios celebrados sob outro regime, considerando o **posicionamento claramente restritivo exposto pelo TCU no referido Acórdão, especialmente quando a aplicação subsidiária da nova Lei não beneficia o alcance do objeto da parceria.**

4. Dito isso, e tendo em vista a incidência de questionamento recorrente no âmbito deste Ministério, expresso no item 8.2.1 do Memorando SEI nº 37/2018/CPCAR/CGPCO/SCDC (0588671), faz-se necessário tecer esclarecimentos adicionais quanto à questão dos **juros da mora** em períodos de atraso da análise prestação de contas, quando **não** se apliquem as regras da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016.

4.1 Esta Consultoria manifestou-se sobre a questão por meio do Parecer n. 142/2015/CONJUR-MinC/CGU/AGU (NUP 01400.004110/99-96), que foi exarado em data anterior à entrada em vigor da Lei e do Decreto referidos, e cujos argumentos foram replicados em outras manifestações deste órgão de assessoramento jurídico. O Parecer n. 142/2015/CONJUR-MinC/CGU/AGU, em suma, informa o seguinte:

*“19. Não obstante a imprescritibilidade do dever de ressarcimento de dano ao erário, a correção do valor do débito deve levar em conta a mora da Administração, sempre que demonstrado que o conveniente não concorreu para a demora no julgamento da prestação de contas.*

*20. Neste sentido, é certo que o valor do débito deve ser atualizado desde a data do repasse, conforme preceitua o art. 7º, incisos XII e XIII, da Instrução Normativa nº 1/1997/STN, mas o acréscimo de juros deve ater-se ao efetivo período de mora da convenente, conforme a legislação civil e fazendária e os próprios dispositivos da citada instrução normativa. Afinal, conforme art. 396 do Código Civil, “não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não incorre este em mora”.*

4.2. Adicionalmente ao exposto no trecho recém-transcrito, vale ressaltar que a Lei n. 8.666/1993, em seu art. 54, estabelece que “os contratos administrativos de que trata (...) regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, **supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado**”. Vale lembrar, ainda, que a Lei n. 8.666/1993 aplica-se supletivamente aos convênios, por força do seu art. 116.

4.3. Assim, infere-se que, com supedâneo na Lei n. 8.666/1993, é legítimo recorrer ao direito privado, berço dos conceitos de “juros” e “mora”, para interpretar esses mesmos conceitos no âmbito da legislação administrativa relativa a contratos e convênios, nos pontos em que esta for omissa.

4.4. Analisando o conceito de **juros**, a doutrina e jurisprudência pátrias os distinguem em duas categorias principais: os juros *compensatórios*, que são uma retribuição ou remuneração pelo uso consentido de capital alheio; e os juros *moratórios* (ou juros da mora), aplicáveis ao devedor que retarda o pagamento ou deixa de efetuar-lo. Deixada de lado a primeira categoria (que não é o caso dos autos), observa-se que **os juros da mora têm caráter indenizatório, ou seja, correspondem à indenização do dano causado por aquele que não paga a dívida no prazo estabelecido.**

4.5. Nesse sentido, a lição de Orlando Gomes dos Santos:

*Nas dívidas pecuniárias, as perdas e danos consistem nos juros moratórios. É intuitiva a razão dessa especificidade. A privação do capital em consequência do retardamento na sua entrega*

*ocasiona prejuízo que se apura facilmente pela estimativa de quanto renderia, em moeda, se já estivesse em poder do credor.*

[...]

*Se bem que os juros de mora constituam a indenização específica, devida em consequência de retardamento culposo no cumprimento da obrigação, não é necessário, para exigí-los, que o credor alegue prejuízo. O devedor é obrigado a pagá-lo independentemente de qualquer postulação, porque a lei os presume. (grifos nossos)*

(Obrigações – 17ª Ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 199-200)

4.6. Na mesma linha, Sílvio Rodrigues expõe:

*Distinguem-se os juros em compensatórios e moratórios. Quando compensatórios, os juros são os frutos do capital empregado e nesse sentido é que melhor assenta o conceito acima formulado. Quando moratórios, constituem indenização pelo prejuízo resultante do retardamento culposo. (grifado)*

(Direito Civil – vol. 2. 30ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2002, p. 258)

4.7. Observe-se, ainda, o seguinte pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora esse entendimento:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. JUROS MORATÓRIOS. TERMO INICIAL. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme em que os juros moratórios decorrem de imposição legal pelo atraso no pagamento, sendo assim, devem incidir a partir do inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, estabelecida no contrato. 2. Agravo regimental improvido.*

(AgRg no REsp 1136487/RJ. Rel. Ministro Hamilton Carvalhido)” (grifos nossos)

4.8. Portanto, constituindo os juros de mora indenização específica, devida em consequência de retardamento no cumprimento, é legítimo afirmar que, **se o devedor não contribuiu para o retardamento do cumprimento da obrigação, não pode ser obrigado a indenizar o credor por esse atraso, sob pena de caracterizar-se o enriquecimento ilícito deste.**

4.9. O Código Civil dispõe, ainda, em seu art. 422 que “os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé”.

4.10. Tratando do conceito de **boa-fé**, constante do mencionado dispositivo, Maria Helena Diniz explica:

*“A boa-fé objetiva, prevista no artigo sub examine, é alusiva a um padrão comportamental a ser seguido baseado na lealdade e na probidade (integridade de caráter), proibindo o comportamento contraditório, impedindo o exercício abusivo de direito por parte dos contratantes, no cumprimento não só da obrigação principal, mas também das acessórias, inclusive do dever de informar, de colaborar e de atuação diligente.”*

(Código Civil Anotado, 17.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 418)

4.11. Trazendo a matéria para o campo do direito administrativo, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery asseguram que “**o preceito se aplica ao direito público, de modo que a administração pública (Poder Executivo), o Poder Legislativo e o Poder Judiciário devem proceder de acordo com a boa-fé objetiva, por imposição do estado democrático de direito**” (Código Civil Comentado, 6ª ed., São Paulo: RT, 2008, p. 505)

4.12. Efetivamente, o princípio da boa-fé objetiva restou expressamente consagrado no processo administrativo na forma do art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei n. 9.784/1999:

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*  
(...)

*IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;*

(...)

4.13. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da boa-fé, no âmbito da administração pública, é decorrente do princípio constitucional da moralidade administrativa (CF, art. 37). Segundo o autor, tratando do princípio da moralidade administrativa:

*“De acordo com ele [o princípio da moralidade], a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação do próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé (...)”.*(Curso de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 119)

4.14. Nesses termos, infere-se que a administração pública, em sua atuação, está submissa ao princípio da boa-fé objetiva, devendo atuar em conformidade com princípios éticos de lealdade e probidade, abstendo-se de comportamentos abusivos nas relações com os administrados.

## CONCLUSÃO

5. Pelo exposto, conclui-se que:

5.1. Os órgãos deste Ministério responsáveis pela análise de prestações de contas de convênios celebrados anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 devem proceder com cautela na aplicação subsidiária desta Lei aos referidos instrumentos, tendo em vista o posicionamento claramente restritivo exposto pelo TCU no Acórdão 1957/2017 – Plenário (TC 002.026/2014-7), especialmente quando a aplicação subsidiária da nova Lei não beneficie o alcance do objeto do convênio.

5.2. Aplicando-se subsidiariamente à legislação de convênios os princípios de direito civil (conforme permite a Lei n. 8.666/1993), há que se concluir que, ainda que a SDC/MinC decida pela não aplicabilidade da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016 ao caso em tela (nos termos do item 10 do Parecer n. 375/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU, ora aprovado), **uma vez demonstrado que o conveniente não concorreu para o atraso na análise da prestação de contas, nesse período específico restará caracterizada a ausência do nexo de causalidade da mora, que geraria a obrigação de indenizar por meio do pagamento de juros moratórios.** Isso porque o disposto na Lei n. 13.019/2014 (art. 71, § 4º, inciso II) tem mais caráter de explicitação de princípios jurídicos pré-existentes do que de efetiva inovação normativa.

6. Ressalto que a conclusão exposta no item 5.2 deste Parecer não é um entendimento isolado desta Consultoria, e tem sido também defendido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Integração Nacional – CONJUR/MI, como se verifica no PARECER n. 00182/2018/CONJUR-MI/CGU/AGU (NUP: 03900.003707/99-35).

Isto posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, encaminho os autos à **SDC/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 24 de agosto de 2018.

DANIELA GUIMARÃES GOULART  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400220310201674 e da chave de acesso 59f960ae

---

Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARAES GOULART, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 162746217 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 24-08-2018 15:32. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---