



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202000010008810

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO INTEGRADA

ASSUNTO: MINUTA

DESPACHO N° 787/2020 - GAB

EMENTA:
CONSULTA.
DIREITO
FINANCEIRO E
ADMINISTRATIVO.
DESPESAS DE
EXERCÍCIOS
ANTERIORES E
RESTOS A
PAGAR.
PREScrição.
DECRETO
ESTADUAL N.
9.561/2019.
MATÉRIA
ORIENTADA. ELEIÇÃO
DO PRESENTE
DESPACHO
COMO
REFERENCIAL
PARA FINS DE
APLICAÇÃO DA
PORTARIA
N. 170-GAB/2020-
PGE.

1. Inaugura os autos o **Memorando n. 65/2020 GEROF** ([000011818108](#)), por meio do qual a Gerência de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria de Estado da Saúde solicita à Superintendência de Gestão Integrada da Pasta posicionamento quanto à possível prescrição da obrigação do Estado de Goiás de realizar a quitação de “[...] débitos registrados no Contas a Pagar do ano de 2014 devidamente processados, totalizando o montante de R\$ 3.834.839,47 (três milhões, oitocentos e trinta e quatro mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e sete centavos), conforme evento SEI ([000011827501](#))”, a fim de que possa realizar a baixa da dívida no Sistema Financeiro - SIOFINET.

2. No termos do **Despacho n. 834/2020 SGI** ([000011984710](#)), a Superintendência de Gestão Integrada, após inicialmente se pronunciar pela prescrição dos débitos, nos termos do art. 1º do Decreto Federal n. 20.910, de 06 de janeiro de 1932, encaminhou os autos à Procuradoria Setorial da SES, para análise e manifestação.

3. A indagação foi enfrentada pela Especializada, por meio do **Parecer PROCSET n. 260/2020** ([000012443036](#)), do qual se destacam os seguintes apontamentos: a) as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro são consideradas restos a pagar, cuja certificação, nos termos do art. 2º-A e Anexo I do Decreto Estadual n. 9.561, de 21 de novembro de 2019, deve ser precedida de processo administrativo instruído, dentre outros documentos, com “*parecer jurídico atestando que os valores estão de acordo com a legislação vigente, e que não se encontram prescritos, conforme o Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932*”; b) a necessidade ou não de manter escrituradas e contabilizadas as despesas processadas e não pagas deve ser analisada à luz do disposto no art. 1º do Decreto Federal n. 20.910, de 06 de janeiro de 1932; e, c) consoante o citado dispositivo, o *dies a quo* do prazo prescricional corresponde à data do ato ou fato que deu origem às dívidas, direitos ou ações contra o Poder Público, “*o termo inicial da contagem do prazo da prescrição corresponde, in casu, à data em que o credor adquiriu o direito ao pagamento, isto é, a partir da liquidação*”. Conclui, assim, que “*as despesas inscritas como restos a pagar, classificadas como processadas, liquidadas no curso do exercício de 2014, foram alcançadas pela prescrição*”. Ressalva, contudo, a necessidade de, anteriormente à baixa das dívidas no Sistema Financeiro - SIOFINET, haver a instrução processual em consonância com o Decreto Estadual n. 9.561/2019. Além disso, acresce que, após (ou seja, com o cancelamento dos restos a pagar), em observância ao princípio da transparência, “*a medida deverá ser informada nos autos dos respectivos processos administrativos, com a devida motivação, oportunizando-se o exercício do contraditório e ampla defesa aos interessados*”.

4. É o relatório. Passa-se à orientação.

5. Consoante alerta a doutrina pátria desde Pontes de Miranda¹, o instituto da prescrição, assim como o da decadência, tem por escopo, precipuamente, garantir a segurança jurídica, bem como a paz e a justiça sociais, de modo a não permitir que um direito não seja exercitado indefinidamente pelo seu titular ao longo do tempo. Afinal, inquestionável que “*a manutenção de situações jurídicas pendentes, indefinidamente, por lapsos temporais*

prolongados, importaria, sem dúvida, em insegurança e seria fonte de conflitos e prejuízos diversos. Consequentemente, surge a necessidade de controlar, temporalmente, o exercício de direitos, propiciando segurança jurídica e social”².

6. Além do decurso do tempo (e da projeção de efeitos jurídicos em função deste), a prescrição e a decadência também dizem respeito à inércia (conduta omissiva) do titular de determinado direito: seja ele um direito a uma prestação (em outras palavras, direito que tem por finalidade um "bem da vida" a ser obtido mediante uma prestação positiva ou negativa de outro sujeito), no caso da prescrição; seja ele um direito potestativo (poder que a Lei confere a determinado sujeito de influir, com uma declaração de vontade, sobre situação jurídica de outrem, sem o concurso de vontade deste), em se tratando de decadência.

7. Acerca do termo inicial da prescrição aponta Agnelo Amorim Filho³, em texto clássico acerca do tema, que:

"[...] os vários autores que se dedicaram à análise do termo inicial da prescrição fixam esse termo, sem discrepância, no nascimento da ação (actio nata), determinado, tal nascimento, pela violação de um direito. [...]

Também CÂMARA LEAL afirma, peremptoriamente:

sem exigibilidade do direito, quando ameaçado ou violado, ou não satisfeita sua obrigação correlata, não há ação a ser exercitada; e, sem o nascimento desta, pela necessidade de garantia e proteção ao direito, não pode haver prescrição, por que esta tem por condição primária a existência da ação.

...

Duas condições exige a ação, para se considerar nascida (nata) segundo a expressão romana: a) um direito atual, atribuído ao seu titular; b) uma violação desse direito, à qual tem ela por fim remover.

[...]

Desde que o direito está normalmente exercido, ou não sofre qualquer obstáculo, por parte de outrem, não há ação exercitável.

Mas, se o direito é desrespeitado, violado, ou ameaçado, ao titular incumbe protegê-lo e, para isso, dispõe da ação... (CÂMARA LEAL, Da Prescrição e da Decadência, págs. 19, 32, e 256).

Opinando no mesmo sentido, poderão ser indicados vários outros autores, todos mencionando aquelas duas circunstâncias que devem ficar bem acentuadas (o nascimento da ação como termo inicial da prescrição, e a lesão ou violação de um direito como fato gerador da ação).

Convém acentuar que quando se diz que o termo inicial do prazo prescricional é o nascimento da ação, utiliza-se aí a palavra ‘ação’ no sentido de ‘pretensão’, isso é, no mesmo sentido em que ela é usada nas expressões ‘ação real’ e ‘ação pessoal’, pois, a rigor, a prescrição não começa com a ação e sim com a pretensão; está diretamente ligada a essa, e só indiretamente àquela. [...] Com ele [o conceito de pretensão] se designa um dos sentidos da actio romana: o

poder de exigir de outrem, extrajudicialmente, uma prestação; é ‘a exigibilidade ou a própria exigência de uma prestação, positiva ou negativa (HÉLIO TORNAGHI, Processo Penal, 2º vol., pág. 140, da 1ª ed.); é a ação no sentido material, contraposta à ação no sentido judicial (ORLANDO GOMES, Introdução ao Direito Civil, pág. 397). Ou, conforme acentuou WINDSCHEID, que foi o fixador dos contornos da pretensão: ‘é a actio do direito romano e do direito comum desprovida de todo aparato processual (apud LIEBMANN, Tratado de Derecho Civil, vol. 1º, pág. 138).

8. Nessa esteira, estabelece o art. 189 do Código Civil, na mesma esteira do Código Civil alemão (BGB), que “*violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição [...]*”.

9. Importante, ainda, salientar que, com o término do prazo prescricional, “*o direito de fundo subsiste, porém seu titular não mais pode exigir o seu cumprimento (não tem mais pretensão)*”⁴.

10. Os prazos prescricionais são fixados em Lei e não podem ser alterados pela vontade das partes, conforme dispõe o art. 192 do Código Civil.

11. De sumo relevo observar, ademais, que:

“Muito embora não conste expressamente do texto legal, não há dúvida de que o reconhecimento da prescrição exige a concorrência de quatro requisitos: a) a existência de uma pretensão que possa ser alegada em juízo através de ação; b) inércia do titular da ação pelo seu não exercício; c) continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo; d) ausência de algum fato ou ato a que a lei atribui eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional.” (grifou-se)

12. Especificamente na seara do Direito Administrativo, aponta Raquel de Melo Urbano de Carvalho⁶ que

“Não importando se a Administração Pública encontra-se no pólo ativo ou passivo da relação jurídica, fundamental é que se tenha evidenciado o direito de uma parte de ver cumprida determinada obrigação pela outra parte da relação. No momento seguinte ao do inadimplemento, pelo devedor, em face do credor, começa a correr o prazo prescricional previsto no ordenamento. Findo o referido prazo, prescrito estará o poder de o credor exigir o cumprimento do direito subjetivo violado. Não obstante, considerando-se que não há o perecimento do direito, se ocorrer o adimplemento espontâneo pelo devedor após ultrapassado o prazo prescricional, não se lhe reconhece o direito de exigir a restituição do valor pago voluntariamente, embora prescrito o dever.”

13. A fim de averiguar o regime aplicável à prescrição das pretensões decorrentes da titularidade de direitos em face do Poder Público torna-se necessário, diante da existência de regramentos próprios previstos em legislações específicas, **perquirir, em**

primeiro lugar, a natureza da relação obrigacional existente entre o titular do direito e o Estado.

14. Dessa forma, em se tratando, por exemplo, de obrigação tributária, aplicáveis, nos termos do disposto no art. 146, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal e do art. 101, § 3º, inciso III, alínea “b”, da Constituição Estadual, as normas constantes do Código Tributário Nacional.

15. Especificamente no tocante às pretensões decorrentes de obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito do Poder Executivo estadual, cujo pagamento é objeto do regramento constante do art. 5º da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (LGL), bem como do Decreto Estadual n. 9.561/2019, é de se dizer que se submetem, de fato, consoante apontado do opinativo constante do evento n. [000012443036](#), ao prazo prescricional estabelecido no *caput* do art. 1º do Decreto Federal n. 20.910/32, *in verbis*:

"Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem."

16. No tocante ao termo inicial do prazo prescricional, contudo, necessário ressalvar o excerto constante do **item 9 do Parecer PROCSET n. 260/2020** ([000012443036](#)).

17. Ora, em primeiro lugar, verifica-se que o art. 40, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Federal n. 8.666/93 (LGL), estabelece no tocante ao prazo para o pagamento do contratado pela Administração que:

"Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;" (grifou-se)

18. De outro lado, o art. 73 da Lei Geral de Licitações e Contratos⁷ disciplina as regras referentes ao recebimento do objeto contratual pela Administração e, consequentemente, do aperfeiçoamento do adimplemento da obrigação pelo particular.

19. Dessa forma, verifica-se que a legislação remeteu ao ato convocatório e, via reflexa, ao contrato o estabelecimento do momento de início da pretensão do contratado de exigir coativamente da Administração a prestação por ela devida (pagamento), apenas delimitando como lapso temporal máximo do pagamento o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da

data final do aperfeiçoamento do adimplemento (total ou parcial) da prestação por ele executada.

20. **Imperioso, pois, para a definição do termo a quo do prazo prescricional das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito do Poder Executivo estadual o exame, caso a caso, dos editais licitatórios (em não sendo hipótese de dispensa ou inexigibilidade, onde se deverá ter por norte as disposições do termo de referência) e dos respectivos instrumentos contratuais (ou mesmo os seus substitutivos legais).**

21. Ainda quanto à matéria vale destacar que, não obstante o art. 58 da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabeleça que “*o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*”, não é o empenho que, em verdade, cria a obrigação de pagamento pela Administração, mas a Lei ou o ato de vontade das partes (contrato). Acerca do tema, alerta Marçal Justen Filho⁸,

“[...] *O empenho é ato de formalização de destinação de verba orçamentária para liquidação da obrigação. Mas o empenho não gera a dívida nem a torna exigível. Quando muito, trata-se de ato interno da Administração, pelo qual os recursos necessários ao pagamento da dívida são alocados.*

A produção do empenho pressupõe a existência de uma obrigação, a qual pode (ou não) ser exigível. Mas a exigibilidade deriva do cumprimento de outros requisitos – não da produção do empenho. Portanto, ausência de empenho não significa inexigibilidade da obrigação. Aliás, e por outro lado, a sua existência também não significa exigibilidade da obrigação. Veja-se que em muitos casos, a própria contratação é a formalizada através de nota de empenho (Lei 8.666/1993, art. 62)."

22. Na mesma toada, não se pode querer considerar a liquidação da despesa, ou seja, a verificação interna promovida pela Administração acerca da regularidade e exigibilidade da dívida (art. 63 da Lei Federal n. 4.320/64⁹) como outro requisitos de exigibilidade desta, “*o que importaria, aliás, num invencível vício lógico. Dito de outro modo: verificar se a dívida é exigível é condição para o pagamento regular, mas não é requisito para a dívida tornar-se exigível*”¹⁰.

23. Não foi outro o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp n. 1.151.397/MG (Primeira Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 05/08/2010, DJe 02/09/2010):

“*RECURSO ESPECIAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO. SURGIMENTO DA OBRIGAÇÃO.*

1. Nos contratos administrativos, o dies a quo da prescrição, a favor do Estado, se constitui na data em que o Poder Público se torna inadimplente, deixando de efetuar o pagamento no tempo pactuado, lesando o direito subjetivo da parte.

2. Recurso especial provido.

[...]

O Tribunal a quo afastou a prescrição ao argumento de que ‘apenas é possível exigir-se o exercício da ação pelo credor após a inclusão de seu crédito pelo ente público nos restos a pagar.’ (fl. 231).

E, para a certeza das coisas, é esta a letra dos artigos 58, 60 e 63 da Lei nº 4.320/64:

‘Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.’

A Lei nº 4.320/64 estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo que a nota de empenho é apenas uma operação financeira de caráter contábil, conforme esclarece Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., 2008, p. 293:

‘O empenho, segundo a Lei 4.320/1964, ‘é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição’ (art. 58). A conceituação legal labora em erro, pois a obrigação de pagamento precede o empenho e resulta da lei ou do fato gerador da despesa. O empenho, que se formaliza na denominada nota de empenho (Lei 4.320, art 61), não constitui obrigação nem compromisso de pagamento, pois é operação financeira de caráter contábil, visando à reserva do numerário para o pagamento da despesa comprometida, dentro da dotação específica.

Sua finalidade é, portanto, evitar que, pela dedução da parcela legalmente comprometida, a Administração venha a ultrapassar as dotações orçamentárias. O empenho não cria, pois,

obrigação de pagamento; opera como ato-condição do pagamento. Sua validade está condicionada ao atendimento dos requisitos estabelecidos nos arts. 59 e 61 da Lei 4.320/1964, a qual veda a realização de qualquer despesa sem prévio empenho (art. 60), salvo nos casos especiais previstos na legislação pertinente (art. 60 e §1º).

É certo que, no contrato administrativo, o ajuste entre as partes não dispensa a observância das normas legais, tanto que a própria lei de licitações, no artigo 7º, parágrafo 2º, estabelece que:

‘§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;’

Posto isto, o edital de licitação deverá conter o prazo de pagamento, conforme dispõe o artigo 40, inciso XIV, alínea "a", da Lei nº 8.666/93:

‘Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;’

E, estabelecido tal prazo no contrato administrativo, este deverá ser respeitado. Nesse sentido, é o teor do artigo 41 da Lei nº 8.666/93:

‘Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.’

Dessa forma, não há confundir o nascimento da obrigação de pagar por parte do Estado com a data do efetivo pagamento, que tem como condições, além do pactuado, se for o caso, necessariamente o empenho da verba a pagar, com a subsequente entrega da nota respectiva ao credor, e a expedição da nota fiscal, que, liquidada, deve ser paga, pena de mora e correção monetária.

Assim, o prazo prescricional terá início no momento em que a Administração Pública se torna inadimplente, ou seja, deixa de efetuar o pagamento da forma como descrita no contrato, lesando o direito subjetivo da parte”.

REsp n. 1.151.397/MG, Primeira Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 05/08/2010, DJe 02/09/2010 (grifou-se)

24. No mesmo sentido, ainda, REsp n. 1.152.640/MG (Primeira Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 05/08/2010, DJe 02/09/2010) e REsp n. 1.174.731/RS (Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 12/04/2011, p. 27/04/2011).

25. Observa-se, a propósito, em especial diante do disposto no **item 6** do **Parecer PROCSET nº 260/2020** ([000012443036](#)), que o eventual cancelamento de um dado empenho não extingue, em si, a obrigação da Administração Pública que lhe seja subjacente, ainda que em se tratando de restos a pagar não processados.

26. Imprescindível, ademais - consoante já apontado no item 11 do presente Despacho - verificar, no caso concreto, a existência de causas impeditivas, suspensivas ou interruptivas do curso do prazo prescricional.

27. Quanto ao tema cumpre realizar alguns apontamentos. No tocante à interrupção da prescrição destaca-se que, consoante o disposto nos arts. 8º e 9º do Decreto Federal n. 20.910/32, a prescrição somente pode ser interrompida uma única vez e, quando interrompida, recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo. Na mesma toada o disposto no art. 3º do Decreto-Lei n. 4.597, de 19 de agosto de 1942^{[11](#)}.

28. Todavia, nos termos do Enunciado n. 383 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: “*A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo*”.

29. De outro giro, no tocante à suspensão da prescrição, dispõem os arts. 4º e 5º do Decreto Federal n. 20.910/1932 que:

“Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.”

30. Além disso, observa-se, consoante apontado pela já citada Raquel Melo Urbano de Carvalho^{[12](#)}, que:

“Considerando que não há regra que estabeleça para as relações jurídico-administrativas, de modo exaustivo, as causas de interrupção e de suspensão da prescrição, nem mesmo que fixe especificidades para a contagem do prazo prescricional no caso de suspensão, entende-se também incidentes as regras do Código Civil.”

31. Assim, hão de ser também observadas, na hipótese, as normas previstas nos arts. 197 e seguintes do Código Civil, *in verbis*:

“Seção II Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição Art. 197. *Não corre a prescrição: I - entre os cônjuges, na constância da sociedade conjugal; II - entre ascendentes e descendentes, durante o poder familiar; III - entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela.* Art. 198. *Também não corre a prescrição: I - contra os incapazes de que trata o art. 3º; II - contra os ausentes do País em serviço público da União, dos Estados ou dos Municípios; III - contra os que se acharem servindo nas Forças Armadas, em tempo de guerra.* Art. 199. *Não corre igualmente a prescrição: I - pendendo condição suspensiva; II - não estando vencido o prazo; III - pendendo ação de evicção.* Art. 200. *Quando a ação se originar de fato que deva ser apurado no juízo criminal, não correrá a prescrição antes da respectiva sentença definitiva.* Art. 201. *Suspensa a prescrição em favor de um dos credores solidários, só aproveitam os outros se a obrigação for indivisível.*

Seção III

Das Causas que Interrompem a Prescrição

Art. 202. *A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual; II - por protesto, nas condições do inciso antecedente; III - por protesto cambial; IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores; V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.* Parágrafo único. *A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.* Art. 203. *A prescrição pode ser interrompida por qualquer interessado.* Art. 204. *A interrupção da prescrição por um credor não aproveita aos outros; semelhantemente, a interrupção operada contra o co-devedor, ou seu herdeiro, não prejudica aos demais coobrigados.* § 1º *A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros.* § 2º *A interrupção operada contra um dos herdeiros do devedor solidário não prejudica os outros herdeiros ou devedores, senão quando se trate de obrigações e direitos indivisíveis.* § 3º *O A interrupção produzida contra o principal devedor prejudica o fiador.*”

32. Percebe-se, pois, não ser possível alcançar, *a priori*, sem exame individualizado das circunstâncias concretas, a conclusão acerca da prescrição ou não das dívidas elencadas no Anexo constante do evento n. [000011827501](#), **ressalvando-se**, pois, a conclusão constante do **item 10** do opinativo da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde ([000012443036](#)).

33. Por fim, no tocante ao excerto constante do **item 12** do **Parecer PROCSET n. 260/2020** ([000012443036](#)), cumpre **ressalvar** que, caso haja no processo administrativo de reconhecimento de Despesa de Exercícios Anteriores ou de certificação de Restos a Pagar previsto no art. 2º-A, paragrafo único, do Decreto Estadual n. 9.561/2019, a verificação da prescrição do débito do Estado de Goiás, revela-se imprescindível, em atenção

às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que seja oportunizada a **manifestação prévia** do interessado antes de ultimado qualquer comportamento administrativo decorrente da referida constatação, tal como o cancelamento e a respectiva baixa no Sistema Financeiro - SIOFINET; ou seja, carece de juridicidade a sugestão de que a manifestação do interessado seja efetivada *a posteriori*.

34. Diante do exposto, com as **ressalvas** e os **acréscimos** acima, **aprovo parcialmente o Parecer PROCSET n. 260/2020** ([000012443036](#)), para orientar a questão nos termos dos **itens 5 a 33** do presente Despacho, devendo tais diretrizes instruir a verificação da ocorrência da prescrição, *em tese*, para os fins do disposto no art. 2º-B, alínea "b", do Decreto Estadual n. 9.561/2019¹³, nos seguintes termos:

34.1. As pretensões decorrentes de obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito do Poder Executivo Estadual, cujo pagamento é objeto do regramento constante do art. 5º da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como do Decreto Estadual n. 9.561/2019, se submetem ao prazo prescricional estabelecido no *caput* do art. 1º do Decreto Federal n. 20.910/32;

34.2. Os arts. 40, inciso XIV, alínea "a", e 73 da Lei Federal n. 8.666/93 remetem ao ato convocatório e, por via reflexa, ao contrato o estabelecimento do momento de início da pretensão do contratado de exigir coativamente da Administração a prestação por ela devida (pagamento), apenas delimitando como lapso temporal máximo do pagamento o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da data final do aperfeiçoamento do adimplemento (total ou parcial) da prestação por ele executada. Assim, para a definição do termo *a quo* do prazo prescricional das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços no âmbito do Poder Executivo estadual, infere-se que o exame dos editais licitatórios (em não sendo hipótese de dispensa ou inexigibilidade) e dos respectivos instrumentos contratuais (ou substitutivo legal) deverá ser realizado *caso a caso*; e,

34.3. É necessário verificar, ainda, no caso concreto, a existência de causas impeditivas, suspensivas ou interruptivas do prazo prescricional, em consonância com o disposto no arts. 4º, 5º, 7º e 8º do Decreto Federal n. 20.910/1932; art. 3º do Decreto-Lei n. 4.547/1942 e arts. 197 e seguintes do Código Civil, bem como do Enunciado de Súmula n. 383 do Supremo Tribunal Federal.

35. No tocante à faculdade prevista no art. 2º-B, alínea "b", do Decreto Estadual n. 9.561/2019, recomenda-se, contudo, a dispensabilidade do parecer a que alude o dispositivo tão somente nas hipóteses em que inexistirem indícios da prescrição do débito.

36. Orientada a matéria, encaminhem-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET n. 260/2020** e do presente

Despacho) à **Chefias das Procuradorias Administrativa e Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta e do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Casa.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado, Tomo 6, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 100.*

2 FARIA, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil – Teoria Geral. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 553.*

3 AMORIM FILHO, Agnelo. *Critério científico para distinguir a prescrição de decadência e para identificar as ações imprescritíveis. Revista de Direito Processual Civil. São Paulo, v. 3, pp. 95-132, jan./jun. 1961.*

4 FARIA, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito Civil – Teoria Geral. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 557.*

5 *Idem ibidem.*

6 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo – Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 481.*

7 “Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: I - em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei; II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos: a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação; b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação. § 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo. § 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato. § 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital. § 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.”

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 172.*

9 “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

10 *Idem, p. 171.*

11 "Art. 3º A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, somente pode ser interrompida uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper; consumar-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da

mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio."

12 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo – Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 495.

13 "Art. 2º-B Os processos administrativos relativos aos procedimentos previstos no artigo anterior, desde que relacionados à execução de obras públicas, serviços de engenharia e/ ou aquisição de produtos e insumos relativos a tais obras e serviços, deverão observar regramento específico, a seguir delineado: - [Acrescido pelo Decreto nº 9.607, de 07-02-2020](#). [...] b) o parecer de que trata o item 10 do Anexo I é dispensável, desde que exista orientação da Procuradoria-Geral do Estado instruindo a disciplina de verificação da ocorrência de prescrição em tese e ocorra a análise dos marcos prescricionais concretamente no âmbito do departamento financeiro competente; - [Acrescido pelo Decreto nº 9.607, de 07-02-2020](#)."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.