

Procuradoria-Geral do Município

Coordenação de Licitações e Contratos - PGM

PGM - INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL CLC-PGM Nº 13 / 2023

Ao PG-PGM,

A PMS-05 elaborou a PGM - Nota Técnica 313 (16342460), que tratou sobre a aplicação de juros moratórios em contratos administrativos que não possuem previsão expressa nos termos contratuais.

A citada análise surgiu de caso concreto em que a empresa peticionou a incidência de juros moratórios sob os valores pagos em atraso pela Administração Pública.

Após, a CPSEA-PGM [16409810](#) se manifestou sugerindo o tratamento uniforme do tema através da "(...) elaboração de manifestação jurídica referencial acerca do tema, diante da necessidade de padronização de entendimento frente à ampla repercussão da matéria". Assim, o expediente aportou nesta Coordenação para elaboração da referida orientação.

Feito o breve relatório, passa-se à análise jurídica.

I. PRELIMINARMENTE

I.1 DO CABIMENTO DA INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

As Informações Jurídicas Referenciais destinam-se a analisar todas as questões jurídicas que envolvem matérias idênticas, traduzindo orientações gerais para casos concretos e repetitivos, conforme prevê o art. 8º da Instrução Normativa PGM nº 04/2022.

A sua elaboração depende da observância de requisitos cumulativos, sendo eles a existência de volume expressivo de processos em matérias idênticas e recorrentes que impactem a atuação do Órgão Consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e a verificação de que a atividade jurídica exercida se restringe ao atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Como resultado, ficam os Órgãos Consultivos da PGM dispensados da análise individualizada do processo, desde que a área técnica do Órgão Consulente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

A presente hipótese se amolda ao cabimento de Informação Jurídica referencial, seja pelo expressivo número de casos concretos similares seja pela idêntica solução jurídica para todos, conforme ressaltado pela CPSEA no despacho 16409810.

Nesse sentido, passa-se à análise do feito.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - TEORIA GERAL DOS CONTRATOS. ATRASO DE PAGAMENTO. CONSTITUIÇÃO DO DEVEDOR EM MORA.

Preliminarmente, o Art. 92 da Lei 14.133/2021 indica que é cláusula obrigatória de todo contrato aquela que disponha sobre “*o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento*” – inciso V.

Sendo assim, regra geral, a correção monetária e a incidência de juros deve ser disciplinada no edital e no contrato, o que traz maior segurança jurídica para as partes contratantes.

Não obstante, havendo omissão nesse tratamento, devem ser aplicados supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (Art. 89 da Lei 14.133/2021).

Isso posto, o presente tema gera a necessidade de apresentação prévia de institutos previstos no Código Civil, mormente do direito obrigacional. O referido Código trata, em seu Título IV, do Inadimplemento das Obrigações, enquanto o Capítulo II trata especificamente da mora.

O Código Civil, em seu Art. 394, afirma que o devedor que não efetue o pagamento no prazo, lugar e forma estipulados estará constituído em mora:

Art. 394. Considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a lei ou a convenção estabelecer.

Portanto, o não pagamento no prazo, no lugar e na forma convencionada constitui o devedor em mora, desde que não haja culpa do outro contratante. A legislação é ainda mais clara no seu Art. 397 ao afirmar o que:

Art. 397. O inadimplemento da obrigação, positiva e líquida, no seu termo, constitui de pleno direito em mora o devedor.

A legislação flexibiliza a constituição da mora frente a inexistência de fato ou omissão do devedor que tenha ocasionado o atraso:

Art. 396. Não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não incorre este em mora.

Assim sendo, constituída a mora pelo não pagamento no termo da obrigação, passamos a análise dos seus efeitos práticos, na forma da legislação civil. O Art. 395 dispõe que:

Art. 395. Responde o devedor pelos prejuízos a que sua mora der causa, mais juros, atualização dos valores monetários e honorários de advogado.

Portanto, o pagamento em atraso gera a necessidade de o devedor acrescer ao pagamento os juros moratórios, a correção monetária e, em caso de ação judicial, os honorários de advogado.

A legislação civil, em medida de antecipação de conflitos, estipula quais os juros serão devidos no caso de inexistência de cláusula contratual que os fixe, conforme preconiza o Art. 406:

Art. 406. Quando não forem convenccionados, ou quando o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, os juros serão fixados de acordo com a taxa legal.

§ 1º A taxa legal corresponderá à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), deduzido o índice de atualização monetária de que trata o parágrafo único do art. 389 deste Código.

§ 2º A metodologia de cálculo da taxa legal e sua forma de aplicação serão definidas pelo Conselho Monetário Nacional e divulgadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º Caso a taxa legal apresente resultado negativo, este será considerado igual a 0 (zero) para efeito de cálculo dos juros no período de referência.

Cabe destacar que o referido artigo, em igualdade com o citado Art. 365, foi alvo de recente alteração legislativa, por meio da Lei 14.905/24, promulgada em 28 de junho de 2024 e com produção de efeitos a partir de 60 dias. A antiga redação pontuava o que segue:

Art. 406. Quando os juros moratórios não forem convenccionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

Contudo, seja pela atual ou antiga redação, é possível se afirmar que o não pagamento no prazo estipulado constitui o devedor em mora a partir da data de vencimento (termo), incidindo sobre o valor devido juros moratórios e correção monetária. A taxa legal estipulada pelo CC é referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), deduzido o índice de atualização monetária de que trata o parágrafo único do art. 389 deste Código.

Já a correção monetária está disciplinada no parágrafo único do Art. 389 que assim dispõe:

Art. 389. Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros, atualização monetária e honorários de advogado. [\(Redação dada pela Lei nº 14.905, de 2024\) Produção de efeitos](#)
Parágrafo único. Na hipótese de o índice de atualização monetária não ter sido convenccionado ou não estar previsto em lei específica, será aplicada a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou do índice que vier a substituí-lo.

Ou seja, não havendo estipulação em contrato, o índice de atualização monetária será a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou do índice que vier a substituí-lo.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise de sua aplicabilidade aos contratos administrativos.

II.2 APLICAÇÃO DO CÓDIGO CIVIL AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A aplicação dos regramentos constantes no Código Civil também não é tema de maiores explanações. Tanto a Lei 8.666/93, quanto a Lei 14.133/21, preveem expressamente essa possibilidade:

Lei 8666/93

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei 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.

Lei 14.133/21

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Vê-se, contudo, que essa aplicação é supletiva. Ou seja, ocorre no silêncio da legislação administrativa. Assim, deve ser verificado se ambas as legislações referidas acabam por disciplinar a matéria.

De plano, nota-se a inexistência, na legislação administrativa, regramento sobre a mora da Administração Pública.

O silêncio poderia levar a interpretação extremada de que a Administração Pública não restaria constituída em mora, não sendo passível a incidência de juros e correção monetária sobre os valores devidos, na ausência de previsão contratual. Contudo, conforme se verifica na jurisprudência bem colacionada pela PMS-05 na Nota Técnica 313, não se trata da posição adotada pelos tribunais:

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS DOMICILIARES E COMERCIAIS SÓLIDOS E COMPACTÁVEIS. PARCELAS PAGAS EM ATRASO SEM OS ACRÉSCIMOS LEGAIS. LITISPENDÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. Não há litispendência entre a ação em que se busca a condenação ao pagamento de incidências respeitantes a cumprimento com retardo de obrigações mensais estabelecidas em contrato administrativo e demanda com a mesma natureza, mas alusiva a período temporal diverso. Afastamento da litispendência, que a sentença acolhera, que não impede se prossiga na análise das demais questões que importam ao desate do feito, estando a causa madura, pronta para receber decisão de mérito. Inteligência do artigo 1.013, §3º, I, do CPC. A simples falta de expressa previsão contratual de incidência de juros e correção monetária em caso de pagamento com atraso das obrigações ajustadas no contrato administrativo de prestação de serviços não desautoriza pretensão judicial nesse sentido deduzida. Posição da uníssona jurisprudência do STJ, ex vi REsp 912.850/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, j. 14/10/2008, DJe 07/11/2008: **‘Esta Corte tem pacífico entendimento no sentido de ser devida a correção monetária em razão do pagamento de parcelas em atraso pela Administração, independente de expressa previsão contratual nesse sentido’**. Correção monetária e juros que, tal e qual posto no demonstrativo que instruiu a petição inicial, há de ser calculados segundo disposto no item 3.1, “c”, da ementa do REsp*

1.495.146/MG, em se tratando de obrigações descumpridas em período posterior a 2009. APELAÇÃO PROVIDA PARA AFASTAMENTO DA LITISPENDÊNCIA E JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.(Apelação Cível, N° 70082290743, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 04-09-2019) (grifo nosso.)

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. AÇÃO DE COBRANÇA. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DISPOSIÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E COMPACTÁVEIS E OUTROS. ATRASO NO PAGAMENTO DAS FATURAS. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA. MANUTENÇÃO DOS CRITÉRIOS ESTIPULADOS NA SENTENÇA. **Esta Corte tem pacífico entendimento no sentido de ser devida a correção monetária em razão do pagamento de parcelas em atraso pela Administração, independente de expressa previsão contratual nesse sentido.** (ut trecho da ementa do REsp 912.850/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, j. 14/10/2008, DJe 07/11/2008). In casu, comprovado o atraso no adimplemento das faturas de prestação de serviços pelo Município contratante, aqui demandado, impõe-se a confirmação da sentença que o condenou ao pagamento das diferenças devidas a título de correção monetária e juros de mora, embora o instrumento contratual não contenha a respeito previsão expressa. Iterativos precedentes desta Corte e do STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ATUAÇÃO DO PATRONO DA PARTE VENCEDORA NA FASE RECURSAL. APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 85, § 11, DO CPC/2015. À vista do preceito do art. 85, § 11, do CPC/2015, cumpre majorar a verba honorária de sucumbência, sopesada a atuação do patrono da parte vencedora na fase recursal. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível N° 70076032176, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em 26/04/2018)

APELAÇÕES CÍVEIS/REMESSA NECESSÁRIA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. CONTRATOS RELATIVOS À EXECUÇÃO DE OBRAS. PAGAMENTOS EFETUADOS EM ATRASO. MORA CONFIGURADA. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA. PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. Aplica-se o prazo prescricional quinquenal, previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32. A prescrição do direito de agir contra a Fazenda Pública inicia-se com a violação do direito do prejudicado, admitindo-se a suspensão ou interrupção do prazo prescricional na forma prescrita do Código Civil. O pedido administrativo suspende o prazo prescricional, nos termos do disposto no art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 20.910/32. Hipótese em que a ação foi ajuizada quando não implementado o prazo quinquenal, restando afastada a prescrição. A incidência da correção monetária independe de previsão contratual, aplicando-se o princípio do "dies interpellat pro homine", visto que o art. 40, XIV, da Lei 8.666/93 prevê o prazo de até 30 dias para a liquidação dos débitos. **Da mesma forma em relação à incidência dos juros de mora, sendo cabível a incidência destes, ainda que não exista previsão contratual nesse sentido.** Conjunto probatório que demonstra o atraso no adimplemento

de praticamente todas as parcelas, restando caracterizada a mora. Sucumbência redimensionada. APELAÇÃO INTERPOSTA PELO RÉU DESPROVIDA. APELO DA AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO. REMESSA NECESSÁRIA PREJUDICADA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70072025026, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em 19/04/2017).

Portanto, passa-se a análise de qual o percentual de juros devidos e qual o índice de correção monetária que deverá ser adotado, quando houver mora da Administração, por sua culpa.

II.3 DA ALTERAÇÃO OCACIONADA PELA LEI 14.905/24

Como já visto, a matéria sofreu recente atualização normativa. Percebe-se que a nova redação acabou por fixar de maneira clara qual a taxa de juros será aplicável quando o contrato não dispuser em sentido diverso. Confira-se:

Art. 406. Quando não forem convencionados, ou quando o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, os juros serão fixados de acordo com a taxa legal. ([Redação dada pela Lei nº 14.905, de 2024](#)) [Produção de efeitos](#)

§ 1º A taxa legal corresponderá à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), deduzido o índice de atualização monetária de que trata o parágrafo único do art. 389 deste Código. ([Incluído pela Lei nº 14.905, de 2024](#)) [Produção de efeitos](#)

§ 2º A metodologia de cálculo da taxa legal e sua forma de aplicação serão definidas pelo Conselho Monetário Nacional e divulgadas pelo Banco Central do Brasil. ([Incluído pela Lei nº 14.905, de 2024](#))

§ 3º Caso a taxa legal apresente resultado negativo, este será considerado igual a 0 (zero) para efeito de cálculo dos juros no período de referência. ([Incluído pela Lei nº 14.905, de 2024](#)) [Produção de efeitos](#)

Quanto ao índice de correção monetária, a inovação legislativa demonstra que o IPCA é coeficiente adequado para equiparação do valor nominal devido:

[Art. 389](#). Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros, atualização monetária e honorários de advogado.

Parágrafo único. **Na hipótese de o índice de atualização monetária não ter sido convencionado ou não estar previsto em lei específica, será aplicada a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou do índice que vier a substituí-lo.**

Vale registrar que § 1º do Art. 406 determina a dedução da correção monetária, quando da aplicação da taxa legal pela SELIC (juros por determinação legal).

II.4 DOS JUROS

Da leitura da redação antiga do Código Civil, era extraído que os juros, quando não fixados, seriam "segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à

Fazenda Nacional".

Essa taxa está disciplinada na Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecido como Código Tributário Nacional (CTN), em seu Art. 161, § 1º:

Art. 161. O crédito não integralmente pago no vencimento é acrescido de juros de mora, seja qual for o motivo determinante da falta, sem prejuízo da imposição das penalidades cabíveis e da aplicação de quaisquer medidas de garantia previstas nesta Lei ou em lei tributária.
§ 1º Se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês.

O REsp 1.495.146/MG foi julgado sob o rito de Recurso Repetitivos, tendo por tema as "Condenações impostas à Fazenda Pública. Índices aplicáveis a depender da natureza da condenação. Condenações judiciais de natureza administrativa em geral", que concluiu que:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO À REGRA PREVISTA NO ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 02/STJ. DISCUSSÃO SOBRE A APLICAÇÃO DO ART. 1º-F DA LEI 9.494/97 (COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.960/2009) ÀS CONDENAÇÕES IMPOSTAS À FAZENDA PÚBLICA. CASO CONCRETO QUE É RELATIVO A INDÉBITO TRIBUTÁRIO. . TESES JURÍDICAS FIXADAS.

3. Índices aplicáveis a depender da natureza da condenação.

3.1 Condenações judiciais de natureza administrativa em geral.

As condenações judiciais de natureza administrativa em geral, sujeitam-se aos seguintes encargos: (a) até dezembro/2002: juros de mora de 0,5% ao mês; correção monetária de acordo com os índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, com destaque para a incidência do IPCA-E a partir de janeiro/2001; (b) no período posterior à vigência do CC/2002 e anterior à vigência da Lei 11.960/2009: juros de mora correspondentes à taxa Selic, vedada a cumulação com qualquer outro índice; (c) **período posterior à vigência da Lei 11.960/2009: juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança; correção monetária com base no IPCA-E.**

(REsp 1.495.146/MG. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Primeira Seção. Julgado em 22/08/2018).

Assim, é correto o posicionamento da PMS-05 ao afastar a aplicação do índice de remuneração da caderneta de poupança, uma vez que o caso não se trata de condenação judicial, mas, sim, da aplicação de cláusula legal de juros moratórios em decorrência de inadimplemento de obrigação contratual no âmbito administrativo, por culpa da Administração. Contudo, tal posicionamento foi antes da recente alteração legislativa trazida pela Lei nº 14.905, de 2024, que fixou a SELIC como taxa legal (§ 1º do Art. 406).

II.5 DA CORREÇÃO MONETÁRIA

Seguindo a análise, necessária se faz a fixação do índice de correção monetária a ser aplicado. Cabe, por oportuno, referendar que o índice aqui tratado procura restabelecer o *valor real* da prestação devida pela administração. Difere-se, portanto, do índice de reajuste contratual que visa equalizar o valor a ser dispendido pela administração com o serviço que será prestado ou com o bem que

será fornecido.

Dessa forma, não há correlação entre o índice de reajuste contratual, via de regra índice setorial, com o índice de correção monetária, uma vez que o primeiro é relacionado diretamente com o objeto contratual, enquanto o segundo é atinente a equalização do *valor nominal* do contrato.

Portanto, é lógica a aplicação de índice inflacionário geral. Nessa esteira, a eleição do índice IPCA é perfeitamente possível, conforme inserido no Art. 389 do CC, uma vez que se trata de indicador comumente usado para verificar a variação inflacionária. Ressalta-se, ainda, que a administração municipal já adota, por padrão, o índice como taxa de correção monetária para os atrasos de pagamentos. Por exemplo:

“(...)

18.6 - O FORNECEDOR tem direito ao pagamento de correção monetária incidente sobre os valores das parcelas pagas com atraso, imputável exclusivamente ao MUNICÍPIO, com base na variação do índice Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado *pro rata die* desde o dia do vencimento do pagamento, conforme o Calendário de Pagamento, até o dia do seu efetivo pagamento.” (Edital de Pregão Eletrônico 597/2022 22514867 - Processo SEI [22.0.000114702-5](#))

Dessa forma, por tratar-se de índice ampla utilizado e por já estar inserido nos procedimentos administrativos do Município, a utilização do IPCA para correção monetária das parcelas pagas em atrasos se demonstra correta. Tanto o é que o legislador pátrio referendou o citado índice quando houver omissão contratual sobre o tema.

III - CONCLUSÃO

Da análise acima é possível extrair o que segue:

- a) Havendo atraso no pagamento por culpa/omissão da Administração, fica ela constituída em mora, independente de cláusula contratual expressa;
- b) O pagamento deverá ser realizado com a incidência, *pro rata die*, de correção monetária e de juros moratórios a partir da data de vencimento da obrigação;
- c) O índice de correção monetária aplicável é o IPCA, salvo outra estipulação em contrato, independente da época do atraso;
- d) Para os atrasos ocorridos anteriormente a vigência da Lei 14.905/24, os juros de mora devidos são os estabelecidos no Art. 161, § 1º, do CTN; e
- e) Para os atrasos ocorridos após a vigência da Lei 14.905/24, os juros de mora devidos são os estabelecido no Art. 406 do Código Civil (Taxa SELIC).

Assim sendo, pacificada a obrigação da Administração Pública em aplicar juros de mora e correção monetária para as parcelas pagas em atraso, encaminha-se o presente parecer ao PG-PGM e CPSEA, bem como DLC-SMAP para conhecimento do seu teor, de forma a consolidar o entendimento

supra e evitar possíveis judicializações ou embaraços administrativos pela ausência da previsão nos documentos licitatórios.

É o parecer.

À superior consideração.

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Rafaela Peixoto Azevedo, Coordenador(a)**, em 21/11/2024, às 13:54, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **22901756** e o código CRC **5BAB39C0**.

21.0.000101297-2

22901756v19