

Processo n.: 1072468
Natureza: CONSULTA
Consulente: Edvaldo Vitor Alvino
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica encaminhada pelo Presidente da Câmara Municipal de Luz, Sr. Edvaldo Vitor Alvino, conforme prerrogativa inserta no art. 210, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), *ipsis litteris*:

- *É juridicamente possível a dação em pagamento de bens imóveis que integram o patrimônio público municipal para quitar dívidas que são objeto de ação judicial a título de verbas trabalhistas (direitos funcionais) com servidores municipais?*
- *À dação em pagamento não se aplicaria o disposto no art. 44, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)?*
- *É possível dar ditos imóveis em pagamento, com redução do valor da dívida pelo credor, nos autos da ação judicial (sem precatórios), mesmo havendo precatórios em tramitação pelo TJMG? Isso implicaria em “quebra” da ordem cronológica?*

A consulta foi distribuída ao conselheiro Wanderley Ávila que determinou seu encaminhamento a essa [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para verificação do disposto no art. 210-B, §1º, V do [RITCEMG](#) desta Corte e elaboração de relatório técnico, a fim de que sejam indicadas, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões formuladas, assim como os respectivos fundamentos.

II – HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

- 1) **É juridicamente possível a dação em pagamento de bens imóveis que integram o patrimônio público municipal para quitar dívidas que são objeto de ação judicial a título de verbas trabalhistas (direitos funcionais) com servidores municipais?**
- 2) **À dação em pagamento não se aplicaria o disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)?**

Em pesquisa realizada no sistema [TCJuris](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#) não foram identificadas deliberações **nos exatos termos ora suscitados** pelo consulente.

Não obstante, verificou-se que, em resposta à Consulta n. [875621](#)¹, este Tribunal se manifestou no

¹ Consulta n. [875621](#). Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Deliberada na sessão do dia 4/2/2015. Disponibilizada no DOC em 6/3/2015.

sentido de que os recursos financeiros provenientes da alienação de um bem público poderão ser repassados para o Regime Próprio de Previdência Social por meio de autorização legislativa, porém, não podem ser utilizados para a quitação de dívidas previdenciárias.

Transcreve-se, por oportuno, excerto do voto condutor proferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos autos da aludida Consulta n. [875621](#):

A administração poderá repassar os recursos financeiros provenientes da alienação de um bem público para o Fundo de Previdência Social mediante autorização legislativa, mas tais recursos não podem ser utilizados para a quitação de dívidas previdenciárias parceladas com regime próprio dos servidores.

E concluo desta forma, Sra. Presidente, porque o art. 44 da [LRF](#) deve ser interpretado no seu sentido teleológico.

O art. 44 dispõe o seguinte:

É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A finalidade deste dispositivo, evidentemente, não é propiciar uma eventual interpretação fraudulenta, a transformar uma despesa de natureza corrente – como é o caso das despesas com pessoal, notadamente as relacionadas às contribuições previdenciárias – em despesas de capital.

O que o art. 44 autoriza, na verdade, é a constituição de fundos, ou seja, é a possibilidade de capitalização de recursos, de formação de patrimônio para fins atuariais; e, não, a transformação da natureza jurídica de uma despesa corrente, eminentemente relacionada a despesas de pessoal, cuja classificação é, a toda evidência, de contribuições patronais ou previdenciárias retidas.

Por que digo isso? Porque o art. 167, inciso XI, da [Constituição Federal](#) dispõe o seguinte:

São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Além disso, a Lei n. [9.717](#) dispõe no seu *caput* que:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

[...]

E, dentre esses critérios, o inciso III dispõe:

III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, [...]

E é exatamente o art. 6º, *caput*, desta mesma lei, que estará em contradição com o art. 167, inciso

XI, da [Constituição](#), a saber:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

[...]

E o art. 8º diz sobre o estabelecimento de limites para taxa de administração, ou seja, a única possibilidade de se pagar taxa de administração é com recursos provenientes desses fundos. E, se se autorizar, com base no art. 44 da [LRF](#), o pagamento das parcelas das contribuições previdenciárias não pagas pelos municípios, estar-se-ia afrontando esse dispositivo específico e diretamente o art. 167, inciso XI, da [Constituição Federal](#).

Além disso, esse próprio dispositivo proíbe a aplicação de recursos – a vedação aqui é expressa em relação a parcelamento, em relação a empréstimos.

Vejam, o inciso V diz o seguinte:

V - Vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, [...]

Ora, não há outra forma de compreender o parcelamento como uma capitalização antecipada.

Em outras palavras, o que estou fazendo é: retendo os valores financeiros, utilizando-os em outras atividades para, posteriormente, parcelá-los.

Então, com a devida vênia, Excelência, eu não entendo que tais recursos possam ser utilizados para quitação de dívidas previdenciárias parceladas com regime próprio dos servidores.²

Vale trazer a lume, ainda, deliberação paradigmática desta Corte de Contas, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, na qual se tratou do instituto da dação em pagamento, no parecer exarado em resposta à Consulta n. [837554](#)³, *in verbis*:

No âmbito do Direito Público, o inciso XI do art. 156 do [Código Tributário Nacional](#) prevê a dação em pagamento em bens imóveis como forma de extinção do crédito tributário.

Assim sendo, se a Fazenda Pública pode receber um bem imóvel de contribuinte para o adimplemento de uma obrigação tributária, não vislumbro óbice na utilização do mesmo procedimento na seara administrativa, por analogia, em que o particular contratado pagaria o lance ofertado no “pregão negativo” mediante a transmissão de bem imóvel, desde que a operação atenda ao interesse público da Administração contratante.

[...]

A doutrina admite a dação em pagamento como forma de aquisição de bem por parte da Administração Pública desde que haja avaliação prévia e autorização legal, como se observa no

² Em que pese o caráter normativo insito às Consultas, registra-se que, em sede de análise à Consultas n. [753232](#), de relatoria do Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, este Tribunal de Contas firmou entendimento no sentido de que “a teor do art. 44 da [Lei Complementar Federal n. 101/2000](#), a receita de capital, proveniente da venda de bens ou direitos, pode ser empregada para realização de investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida pública”, desde que observadas as cautelas constantes no parecer.

³ Consulta n. [837554](#). Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada. Deliberada na sessão do dia 25/5/2011.

pensamento de Diogenes Gasparini:

Para que a Administração Pública receba determinado bem em pagamento de uma dívida da qual é credora, não de preexistir avaliação e lei autorizadora. A lei é necessária já que se trata de extinguir um crédito por prestação diferente da convencionada ou prescrita na legislação.

O autor assevera, ainda, que se aplicam à dação em pagamento, uma vez determinado o preço da coisa oferecida em substituição à prestação devida, conforme preceitua o art. 357 do Código Civil, as normas relativas ao contrato de compra e venda.

3) É possível dar ditos imóveis em pagamento, com redução do valor da dívida pelo credor, nos autos da ação judicial (sem precatórios), mesmo havendo precatórios em tramitação pelo TJMG? Isso implicaria em “quebra” da ordem cronológica?

No que tange ao presente questionamento, cumpre destacar que, nos idos 2003, esta Corte de Contas, ao apreciar a Consulta n. [662081](#)⁴, fixou prejudgamento de tese, com caráter normativo, no sentido de que:

[...] acordos realizados sem a estrita observância da ordem cronológica de apresentação de precatórios são inválidos e agressivos aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade que devem reger a Administração Pública, não podendo ser homologados pelo juiz, devendo-se aguardar o regular e oportuno pagamento, conforme requisição efetuada, via precatório e no exercício próprio.

III – CONCLUSÃO

Ex positis, submete-se a matéria à elevada consideração de Vossa Excelência para as providências que entender cabíveis, tendo em vista que este Egrégio Tribunal de Contas **não possui deliberações, em tese**, que tenham enfrentado, **de forma direta e objetiva**, questionamentos nos termos ora suscitados pelo consulente.

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta Coordenadoria não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo Tribunal sobre as questões suscitadas e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 7 de outubro de 2019.

Reuder Rodrigues M. de Almeida

Coordenador – TC 2695-3

(assinado digitalmente)

⁴ Consulta n. [662081](#). Rel. Cons. Elmo Braz. Deliberada na sessão do dia 19/2/2003. Ver, também, Consultas n. [611378](#); [488158](#); [432904](#).