

PROCESSO Nº: 1072468
NATUREZA: CONSULTA
CONSULENTE: EDVALDO VITOR ALVINO
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

RELATÓRIO TÉCNICO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta eletrônica encaminhada pelo Presidente da Câmara Municipal de Luz, Sr. Edvaldo Vitor Alvino, autuada neste Tribunal em 05/08/2019, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

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 nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)?
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?

Depois de autuado, o feito foi distribuído à relatoria do Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, que se manifestou pela admissibilidade da Consulta, ante o atendimento dos pressupostos regimentais pertinentes.

Na sequência, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência se manifestou conclusivamente no sentido de que *“este Tribunal de Contas não possui deliberações, em tese, que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamentos nos termos ora suscitados pelo consulente”*.

Ante o exposto, vieram os autos à consideração desta Unidade Técnica, para elaboração de relatório, nos termos previstos pelo art. 210-C da Resolução n. 12/2008 – Regimento Interno do Tribunal de Contas.

2. DA ANÁLISE TÉCNICA

Assim como na esfera privada, pode ocorrer de a Administração ser devedora de alguma importância e que o credor aceite receber bem público como forma de quitação do débito.

Em tais casos, a dação em pagamento se coloca como uma alternativa viável para a extinção da obrigação e exoneração do devedor. Referido instituto, no direito privado, tem assento nos arts. 356 a 359 do Código Civil, constituindo-se em modalidade de adimplemento obrigacional, voltada para o caso de o credor consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida:

Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.

Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

Art. 358. Se for título de crédito a coisa dada em pagamento, a transferência importará em cessão.

Art. 359. Se o credor for evicto da coisa recebida em pagamento, restabelecer-se-á a obrigação primitiva, ficando sem efeito a quitação dada, ressalvados os direitos de terceiros.

No âmbito estatal, todavia, a matéria está regulamentada pelo art. 17 da Lei n. 8666/93:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

Portanto, tratando-se especificamente da dação em pagamento de bens públicos imóveis, a legislação de regência requer a existência de prévia autorização legislativa (no caso dos Órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta com personalidade jurídica de Direito Público); interesse público devidamente justificado; e, também, a realização da avaliação prévia do bem a ser alienado¹.

Além disso, é requisito *sine qua non* a desafetação do bem imóvel que se pretende alienar, como explica José dos Santos Carvalho Filho²:

Os bens submetidos ao regime de direito público sujeitam-se a restrições para alienação, decorrente de sua destinação à satisfação de necessidades coletivas.

¹ Nesse caso, desnecessária a formalização de processo licitatório, por se tratar de hipótese de licitação dispensada (e não dispensável, frisa-se) expressamente prevista em lei.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, fls. 1185/1186.

Em se tratando de bens afetados, é necessária sua prévia desafetação. Quanto aos não afetados, deve ser demonstrada a ausência de interesse na sua manutenção na titularidade de uma pessoa estatal.

De se notar, noutro giro, que a receita advinda da alienação de bens que integram o patrimônio público é classificada como receita de capital, devendo ser aplicada apenas em despesas de capital, salvo se destinadas aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores, nos termos do art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964 c/c o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000):

Lei nº 4.320/64

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 44. 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.

Objetiva-se, com isso, a preservação do patrimônio público, evitando-se a descapitalização do Estado para atender a manutenção corriqueira das atividades administrativas, como pondera Mizabel Machado Derzi³:

Definem-se como despesa corrente, segundo a Lei n. 4320/64, todos os gastos destinados à manutenção dos serviços públicos já existentes (custeio, conservação, pessoal) que não criam novas obras e serviços. Contrapõem-se aos gastos de capital, integrados pelos investimentos e inversões financeiras. [...]

Portanto, no art. 44, quer-se impedir a alienação do patrimônio público sem contrapartida em novos investimentos.

Alienar bens para custear as despesas cotidianas da Administração equivale a dilapidar o patrimônio público. É norma de franca proteção do patrimônio estatal, que somente cede quando se trata da previdência social.

Partindo desse pressuposto, observa-se que o caso tratado nos autos interroga a viabilidade quanto ao uso da dação em pagamento voltada à quitação de dívidas trabalhistas, em questão já judicializada.

Ocorre que o pagamento de passivos trabalhistas se enquadra como despesa de pessoal (art. 19, §2º da Lei Complementar n. 101/00), a qual, por sua vez, é espécie de despesa corrente, à luz da Lei n. 4320/64 (art. 13) e da Portaria Interministerial n. 163/01 (anexo I à Portaria).

³ DERZI, Misael Abreu Machado Derzi. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, pg. 377.

Em razão disso, e considerando a vedação encartada no art. 44 da Lei Complementar n. 101/00, compreende-se que não se mostra juridicamente possível a dação em pagamento para o fim questionado na Consulta em balda.

Igual entendimento foi adotado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, no processo normativo de Consulta n. 685/15, como se vê do Acórdão n. 11/2015, cujo excerto se reproduz a seguir, em que se discutiu matéria similar à que está sendo tratada nos presentes autos:

Município de PLANALTINA. Consulta acerca da legalidade da utilização do instituto da dação em pagamento através de bens imóveis visando a amortização de contratos.

CONHECE da consulta;

RESPONDE:

[...]

É ILEGAL a utilização do instituto da dação em pagamento de bens imóveis, por parte do Poder Público Municipal, visando à amortização de dívidas, especialmente relativas a contrato de aquisição de materiais elétricos destinados à iluminação pública, vez que **trata-se de despesa de custeio e manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, sendo terminantemente vedada a utilização de bens imóveis para o seu adimplemento**. Isto porque o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe de forma categórica a aplicação de 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; (grifou-se)

Em tempo, quanto à análise do terceiro questionamento formulado pelo Consulente, pugna-se por sua prejudicialidade, já que o enfrentamento da matéria pressupõe a adoção de entendimento contrário ao qual se filia esta Unidade Técnica na presente ocasião.

3. CONCLUSÃO

Pelos fundamentos descritos acima, em vista dos questionamentos 1 e 2 lançados pelo Consulente, esta Unidade Técnica conclui no sentido de que **não se mostra 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, ante a vedação contida no art. 44 da Lei Complementar n.101/00**. Outrossim, considera-se prejudicado o enfrentamento do mérito do quesito 3.

À consideração superior.

3ª CFM, 16 de janeiro de 2020.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7