

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

14ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 12/08/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1072468

Procedência: Câmara Municipal de Luz
Consulente: Edvaldo Vitor Alvino
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Edvaldo Vitor Alvino, presidente da Câmara Municipal de Luz, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

- 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 nº 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?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 10/06/20, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou seu voto, no qual, preliminarmente, admitiu a consulta, sendo acompanhado pelos demais membros do Conselho. Passando ao mérito, propôs respondê-la nos seguintes termos:

Dessa feita, respondo às indagações do consulente da seguinte forma: I – não é possível a dação em pagamento, pela Administração Pública, de bem público imóvel para saldar dívida trabalhista, que é identificada como Despesa Corrente, tendo em vista que a alienação de referido bem constitui em favor do ente Receita de Capital, cuja utilização para financiamento de Despesa Corrente é vedada, por força do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em idênticos termos respondo a segunda pergunta formulada. Quanto à terceira indagação, tenho-a por prejudicada, uma vez que sua validade dependia, necessariamente, da resposta positiva em relação à primeira pergunta.

Dada a palavra ao conselheiro Sebastião Helvecio, este acompanhou o relator. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposto, na sessão de 10/06/20, o relator entendeu não ser possível a dação em pagamento de bem imóvel público para saldar dívidas trabalhistas da Administração Pública, uma vez que tal despesa tem natureza corrente, enquanto a receita gerada pela dação em pagamento ostenta natureza de capital, incidindo, no caso, a vedação do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para tanto, o relator considerou que a Lei nº 4.320/64 define como receitas de capital as provenientes da conversão em espécie de bens e direitos, etapa prévia à amortização do passivo trabalhista no caso da dação em pagamento, enquanto classifica como despesas correntes as realizadas com pessoal, inclusive quando derivadas de decisão judicial.

Ressaltou que a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 prevê o elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, para registrar as despesas orçamentárias resultantes de pagamento de precatórios e de cumprimento de decisões judiciais, transitadas em julgado ou de natureza cautelar, sendo que as dívidas trabalhistas judicializadas nele se inserem e devem ser lançadas na rubrica 3.1.90.91.00 (3 – Despesas Correntes; 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 90 – Aplicações Diretas; 91 – Sentenças Judiciais).

Ponderou que, como a dação em pagamento gera receita de capital e as dívidas trabalhistas são consideradas despesas correntes, incidiria na situação a vedação do art. 44 da LRF, de utilização de receitas de capital para saldar despesas correntes, razão pela qual respondeu negativamente a primeira e a segunda indagações, restando prejudicada a terceira pergunta.

Com a devida vênia, embora considere que a regra geral é, de fato, a vedação de pagamento de despesas correntes com receitas de capital, como bem colocado pelo relator, entendo que o questionamento do consulente, acerca do pagamento de dívida trabalhista judicializada independentemente do tipo de vínculo¹, comporta hipóteses em que não se aplica o impedimento, conforme passo a expor.

De início, cumpre destacar que os débitos decorrentes das relações laborais estabelecidas com a Administração Pública, quando demandados em ação judicial, podem ser objeto de transação judicial, devidamente homologada, ou de decisão que aprecia o mérito.

Nas duas situações, em que fica caracterizada a obrigação de pagar quantia certa pelo ente estatal, o que define o regime de pagamento é o valor devido, sendo expedida requisição de pequeno valor (RPV) para débitos de pequena monta ou precatório para os demais. É o que consta do art. 100, *caput* e § 3º, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

[...]

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

¹ “O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.”

(BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 10. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019, p. 516)

É sob essas premissas constitucionais que, a meu ver, deve ser avaliada a possibilidade de dação em pagamento de bem imóvel para pagamento de débitos oriundos de relações laborais estabelecidas pela Administração Pública.

Assim, no caso de o montante do débito não exceder o *quantum* estabelecido em lei como de pequeno valor, far-se-á o pagamento por meio de RPV, mediante depósito em agência de banco oficial, no prazo de dois meses:

CAPÍTULO V

DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA QUE RECONHEÇA A EXIGIBILIDADE DE OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA PELA FAZENDA PÚBLICA

[...]

Art. 535 [...]

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

I - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal;

II - por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente. [grifos nossos]

Neste caso, não se vislumbra alteração do regime jurídico aplicável à despesa pública, por ausência de previsão nesse sentido, mantendo-se a sua natureza originária² de despesa de pessoal³ e, por consequência, de despesa corrente.

Deste modo, para o pagamento de débito trabalhista por meio de RPV, aplica-se o raciocínio desenvolvido no voto condutor em sua inteireza, uma vez que, gerando a alienação de bem público receita de capital, incide a vedação do art. 44 da Lei Complementar nº 101/00.

Ademais, não se pode olvidar que, além do citado óbice previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 101/00, a dação de imóvel se mostra incompatível com a determinação do art. 535, § 3º, II, do Código de Processo Civil, acima reproduzido, segundo o qual o pagamento deve ser realizado por meio de depósito bancário. Por fim, não parece coerente, sob o aspecto econômico-financeiro, a dação de um bem público imóvel, que via de regra apresenta avaliação em patamares mais altos, para adimplir um débito legalmente definido como de pequeno valor.

Com efeito, para os débitos trabalhistas da Administração Pública reconhecidos na seara judicial e enquadrados como pequeno valor, entendo vedada a dação em pagamento de bem imóvel, em virtude da dicção do art. 44 da LRF, razão pela qual, com essa distinção, adiro aos fundamentos trazidos pelo relator.

² Lei Complementar nº 101/00:

Art. 19. [...]

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

³ Lei Complementar nº 101/00:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Considero, porém, que os termos do art. 44 da Lei Complementar nº 101/00 não se aplicam a algumas situações em que o débito da Fazenda Pública é materializado em precatório, residindo aqui a minha divergência.

Isso porque a própria Constituição da República, em seu art. 100, § 11, estabelece de forma expressa a possibilidade de compra de imóveis públicos com a utilização de créditos em precatórios, sem qualquer diferenciação quanto à origem da despesa. Eis os termos legais:

Art. 100. [...]

§ 11. É facultada ao credor, conforme estabelecido em lei da entidade federativa devedora, a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos do respectivo ente federado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). [grifos nossos]

Conforme a disposição, que, aliás, insere-se na alteração constitucional cujo objetivo é justamente facilitar o adimplemento dos débitos da Fazenda Pública, desde que haja lei autorizativa, é permitido que os entes federativos utilizem seus bens imóveis para quitação de débitos inscritos em precatório. Nesse sentido, cita-se lição de Leonardo Carneiro da Cunha:

Essa é mais uma forma prevista pelo texto constitucional para a satisfação de crédito inscrito em precatório ou decorrente de condenação judicial imposta contra a Fazenda Pública. Havendo, nos termos da lei específica, imóvel público a ser vendido, o credor pode valer-se do seu crédito para adquiri-lo.⁴

Ressalta-se, neste ponto, que o texto constitucional não faz qualquer distinção quanto ao tipo de precatório, seja no tocante à sua natureza (crédito comum, preferencial ou superpreferencial), ao regime de pagamento (especial ou ordinário), ao prazo (vencido ou não), à ordem cronológica⁵, ou, ainda, à categoria econômica da despesa (corrente ou de capital).

Desta forma, ante a própria hierarquia normativa do sistema jurídico pátrio, não podem as disposições da Lei Complementar nº 101/00 e da Lei nº 4.320/64 restringir as alternativas criadas pela Constituição da República, que não contemplam limitações dessa natureza.

De todo modo, conquanto o § 11 do art. 100 da Constituição preveja hipótese em que é possível o uso de bens imóveis pertencentes à Administração Pública como contrapartida para a baixa de débitos inscritos em precatórios, o que demonstra a inaplicabilidade do art. 44 da LRF, é importante ressaltar que não se está diante da utilização do instituto da dação em pagamento, em seu sentido técnico e estrito.

Para que ocorra dação em pagamento, é necessário observar, segundo as lições de Sílvio de Salvo Venosa, (a) uma obrigação previamente criada, (b) um acordo posterior e (c) a entrega de coisa diversa⁶.

O dispositivo constitucional, diferentemente, refere-se à “entrega de créditos em precatórios para compra”, indicando não se tratar de modificação de obrigação previamente criada do Estado, e sim da constituição de obrigação nova (compra e venda), a qual, todavia, facultará

⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 389.

⁵ A utilização de precatório para aquisição de imóvel não se compatibiliza com a observância da ordem cronológica. É o que ocorre, analogamente, com a compensação de débito fazendário. Nesse sentido, a Resolução CNJ nº 303, em seu art. 46, dispõe que “A compensação de débito fazendário com crédito oriundo de processo judicial, que não se sujeita à observância da ordem cronológica e independe do regime de pagamento a que submetido o precatório, é realizada no âmbito do órgão fazendário, condicionada à existência de lei autorizadora do ente federado e limitada ao valor líquido disponível”.

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Obrigações e responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 315.

ao credor adimplir mediante a entrega de crédito em precatório, com a consequente compensação.

Além disso, de acordo com o art. 100, § 6º, da Constituição da República c/c a Resolução CNJ nº 303/19, o procedimento para pagamento de precatórios envolve o consignação dos recursos públicos, pelo ente federativo devedor, ao Poder Judiciário, que, então, observada a ordem cronológica, disponibilizará o valor aos beneficiários em conta bancária individualizada. As disposições são as seguintes:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Art. 100. [...]

§ 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral [...].

RESOLUÇÃO CNJ Nº 303/19

Art. 16. O Tribunal providenciará a abertura de contas bancárias para o recebimento dos valores requisitados.

[...]

Art. 17. [...]

§ 1º Disponibilizado o valor requisitado atualizado (art. 100, § 12, da Constituição Federal), o tribunal, conforme as forças do depósito, providenciará os pagamentos, observada a ordem cronológica.

[...]

Art. 31. Realizado o aporte de recursos na forma do capítulo anterior, o presidente do tribunal disponibilizará o valor necessário ao pagamento do precatório em conta bancária individualizada junto à instituição financeira.

§ 1º O pagamento será realizado ao beneficiário ou seu procurador, cientificadas as partes e o juízo da execução:

I – mediante saque junto à conta bancária indicada no caput deste artigo, observando-se, no que couber, o rito de levantamento dos depósitos bancários; ou

II – por meio de alvará, mandado ou guia de pagamento.

Visualiza-se, pois, que tal procedimento se revela incompatível com a dação em pagamento de bem imóvel, que envolve a entrega de coisa diversa para adimplemento de obrigação, dentro de uma mesma relação jurídica.

Assim, embora o art. 100, § 11, da Constituição da República permita a alienação de imóvel público com pagamento mediante entrega de crédito em precatório, a sua operacionalização não configura dação em pagamento.

Outrossim, há outra hipótese atinente aos precatórios, que deve ser aqui considerada para responder ao consulente. Explico.

A Constituição da República dispõe que os precatórios judiciais apresentados até 1º de julho devem ser pagos até o final do exercício seguinte, senão vejamos:

Art. 100. [...]

§ 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

É possível, contudo, que os precatórios não sejam pagos dentro do prazo, o que, aliás, ocorre no contexto atual não raras vezes. Nesta situação, de acordo com o art. 30 da Lei

Complementar nº 101/00, os débitos inscritos em precatórios passam a integrar a dívida consolidada:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

[...]

Art. 30. [...]

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

No mesmo sentido, a Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/01⁷, traz o seguinte conceito de dívida pública consolidada:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

Dessa forma, o montante dos precatórios emitidos a partir de 05/05/00 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos são considerados dívida pública consolidada do ente municipal.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais de 2020, “uma vez enquadrada no conceito de Dívida Consolidada, uma obrigação financeira não perderá essa característica com o simples decurso do tempo. O montante da DC será reduzido somente quando houver o pagamento dessas obrigações”⁸.

A amortização da dívida pública consolidada, por conseguinte, é classificada como despesa de capital, nos termos do art. 12 e 13 da Lei nº 4.320/64, ora transcritos:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: [...]

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

⁷ A mesma definição é trazida pelo art. 2º, III, do Resolução do Senado Federal nº 43, de 21/12/01, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

⁸ BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 10. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019, p. 569.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema: [...]

DESPESAS DE CAPITAL [...]

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública [...]

Assim, em face dessas disposições, há que se reconhecer que a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens imóveis para amortização de dívida pública não viola o art. 44 da Lei Complementar nº 101/00, inclusive nos casos em que a dívida consistir em débitos constantes de precatórios judiciais.

Nesse sentido, o Anexo III da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 prevê, de forma exemplificativa⁹, a seguinte discriminação de despesa (também constante do Manual Técnico de Orçamento 2020¹⁰):

4.0.00.00.00 DESPESAS DE CAPITAL

[...]

4.6.00.00.00 AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

[...]

4.6.90.91.00 Sentenças Judiciais

O Manual de Demonstrativos Fiscais, por sua vez, dispõe o seguinte:

O pagamento de precatórios configura despesa primária. Porém, os precatórios posteriores a 05/05/2000, vencidos e não pagos compõem a dívida consolidada, segundo dispõe a LRF. Nesse sentido a quitação de tais passivos, implica diminuição simultânea do estoque da dívida consolidada e do saldo das disponibilidades de caixa, não afetando a DCL, sendo necessário ajustar o resultado nominal para que esse reflita tais operações.¹¹

Por seu turno, a 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público dispõe que a compensação realizada com precatórios constitui transação sem fluxo de caixa:

Esse tópico traz orientações acerca da contabilização de transações sem efetivo fluxo de caixa, bem como da análise de suas implicações contábeis e fiscais. Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas na forma de encontro de contas (compensação entre ativos e passivos). É o caso, por exemplo, das compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo

⁹ Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01: Art. 5º [...]

Parágrafo único. A discriminação das naturezas de despesa, de que trata o Anexo III desta Portaria, é apenas exemplificativa, podendo ser ampliada para atender às necessidades de execução, observados a estrutura e os conceitos constantes do Anexo II desta Portaria.

¹⁰ BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual Técnico de Orçamento 2020*. 13ª ed. – Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2020, p. 229.

¹¹ BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios*. 10. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019, p. 275.

imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos, dentre outras. [...]

Deste modo, e com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, orienta-se que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros.¹²

Destaco, por outro lado, que a alienação dos bens imóveis dominicais¹³, ou seja, desafetados¹⁴, devem seguir os preceitos do art. 17 da Lei nº 8.666/93. Nessa linha, cita-se lição de Marçal Justen Filho, que pontua limitações acerca da dação em pagamento de imóvel público:

8) A dispensa de licitação para alienação de bens imóveis (inc. I e §§ 1º a 5º)

A maior parte dos dispositivos veiculados pelo art. 17 refere-se às hipóteses de dispensa de licitação para alienação de bens imóveis. As diversas hipóteses relacionam-se com a configuração de situações em que não existe interesse estatal na obtenção de recursos econômicos como contrapartida da transferência da titularidade do bem para outrem.

8.1) Dação em pagamento (inc. I, alínea “a”)

Na dação em pagamento, a Administração se libera de uma dívida sem desembolsar dinheiro, através da transferência do domínio de um imóvel. No entanto, não se admite a dação em pagamento quando a Administração puder obter, por meio de um procedimento licitatório, um resultado mais vantajoso [Conforme a lição de Carlos Ari Sundfeld, *Licitação...*, cit., p. 43-44]. A hipótese da alínea “a” pressupõe não apenas a facilidade de extinção da dívida, mas é indispensável que a liquidação do imóvel, por via de licitação, não seja apta a produzir receitas mais elevadas. A justificativa para a dispensa de licitação reside na impossibilidade de selecionar proposta mais vantajosa para a Administração. Não haverá ofensa ao princípio da isonomia, se nenhum outro sujeito se encontrar em situação idêntica à do particular. Aliás, se credores diversos tiverem interesse de extinguir seus créditos mediante dação em pagamento, estarão presentes os pressupostos da licitação. A escolha de um dentre os credores para ser beneficiado pela dação em pagamento ofenderá à isonomia e pode representar operação que não seja a mais vantajosa. Rigorosamente, a Administração terá o dever de promover licitação para selecionar, dentre seus credores, aquele que oferecer as melhores condições para a dação em pagamento.¹⁵

À vista de tais disposições, não se pode negar também a possibilidade de um imóvel público ser alienado, por exemplo, mediante contrapartida em dinheiro¹⁶, utilizando a Administração Pública da receita de capital, para pagamento de débitos trabalhistas inscritos em precatórios, desde que estes integrem a dívida pública consolidada.

¹² BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 8ª ed. Brasília, 2018, p. 135.

¹³ Código Civil: Art. 99. São bens públicos: [...]

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

¹⁴ “Se os bens estiverem categorizados como de uso comum do povo ou especial, devem ser desafetados para se enquadrarem como dominicais, e, sendo dominicais, podem ser alienados, respeitando-se todos os parâmetros que a lei traça para os administradores públicos” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 1235).

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. – São Paulo: Dialética, 2012, p. 263.

¹⁶ Código Civil:

Art. 481. Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro.

É necessário advertir, porém, que neste caso há duas operações distintas, sendo uma de venda do imóvel público, em que o comprador não necessariamente será o credor de natureza trabalhista, para, em seguida, utilizar o valor em espécie auferido com a alienação para pagamento do débito constante de precatório componente da dívida consolidada.

Estruturando tais ponderações para responder às duas primeiras dúvidas formuladas, considero que não é possível realizar dação em pagamento de bens imóveis que integram o patrimônio público para quitação de débitos originados das relações laborais estabelecidas com a Administração Pública enquadrados na lei do ente como de pequeno valor, porque, nesta situação, incide a vedação do art. 44 da LRF.

Quando sejam os débitos materializados em precatórios, em que pese a dação em pagamento de bens imóveis não se afigurar compatível com o modelo de pagamento adotado pelo sistema jurídico, é possível que o credor utilize seu crédito para comprar imóveis públicos, conforme alternativa descrita no § 11 do art. 100 da Constituição.

Ainda, na hipótese de os precatórios não serem pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos, eles passam a compor dívida pública consolidada, sendo possível a sua amortização com o uso da receita de capital derivada da alienação de bens imóveis, sem violar o art. 44 da Lei Complementar nº 101/00.

Com tais considerações, passo à análise da terceira pergunta, especificamente na parte em que trata de possível violação à ordem cronológica do regime de precatórios em virtude de pagamento realizado em transação judicial.

Neste momento, salutar resgatar o raciocínio levantado no início da fundamentação, segundo o qual, homologado acordo em sede judicial, o pagamento será realizado por meio de RPV ou precatório, considerando o valor do débito.

Destaque-se, a propósito, que a justaposição do acordo e da decisão judicial transitada em julgado, que configurem obrigação de pagar quantia certa pela Administração Pública, para fins de adoção dos regimes já desenvolvidos acima, quais sejam a RPV e o precatório, está amplamente consolidada na legislação, conforme se vê, por exemplo, das normas abaixo:

LEI Nº 10.259/01

Art. 16. O cumprimento do acordo ou da sentença, com trânsito em julgado, que imponham obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, será efetuado mediante ofício do Juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo.

Art. 17. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado no prazo de sessenta dias, contados da entrega da requisição, por ordem do Juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório.

LEI Nº 12.153/09

Art. 12. O cumprimento do acordo ou da sentença, com trânsito em julgado, que imponham obrigação de fazer, não fazer ou entrega de coisa certa, será efetuado mediante ofício do juiz à autoridade citada para a causa, com cópia da sentença ou do acordo.

Art. 13. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado:

I – no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da entrega da requisição do juiz à autoridade citada para a causa, independentemente de precatório, na hipótese do § 3º do art. 100 da Constituição Federal; ou

II – mediante precatório, caso o montante da condenação exceda o valor definido como obrigação de pequeno valor.

DECRETO Nº 10.025/19

Art. 15. Na hipótese de sentença arbitral condenatória que imponha obrigação pecuniária à União ou às suas autarquias, inclusive relativa a custas e despesas com procedimento arbitral, o pagamento ocorrerá por meio da expedição de precatório ou de requisição de pequeno valor, conforme o caso.

Resta assentado, pois, que, quando a Administração Pública realizar transação em juízo assumindo obrigação de pagar quantia certa, o regime de pagamento será o de RPV ou de precatório, conforme o valor do débito, aplicando-se as mesmas ponderações despendidas acima.

Assim, nos mesmos termos já declinados, não é possível realizar dação em pagamento de bens imóveis públicos como cumprimento de transação judicial, registrando-se, todavia, as alternativas que se abrem quando o débito está inscrito em precatório.

De todo modo, ainda que a celebração de acordo não contemple a dação de bens imóveis, está amplamente reconhecido na jurisprudência que, embora, existam diversas leis que permitam ao Poder Público realizar transação¹⁷, essa faculdade não autoriza a assunção de obrigações de cunho patrimonial que impliquem na inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios.

Nesse sentido, destaco o entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal:

Nem mesmo a celebração de transação com o Poder Público, ainda que em bases vantajosas para o erário, teria, na época em que ocorridos os fatos expostos na denúncia, o condão de autorizar a inobservância da ordem de precedência cronológica dos precatórios.

Qualquer que seja a entidade estatal devedora, não pode ela incidir em conduta que vulnere a cláusula que proíbe a preterição da ordem de precedência cronológica, pois semelhante comportamento implicaria frustração do direito de credores mais antigos, com evidente prejuízo para eles.

Na realidade, transações favoráveis à entidade estatal celebradas com credores menos antigos, como Luiz Gastão de Alencar Franco de Carvalho, desrespeitam a ordem de precedência dos precatórios, ainda que exonerem o erário de encargos financeiros mais gravosos.

Trata-se de argumento que viola a própria essência e razão de ser da norma inscrita no art. 100 da Constituição, cujo propósito teleológico consiste em inibir tratamentos discriminatórios ou em impedir abusos administrativos que eventualmente possam vir a ocorrer nas relações obrigacionais - postas, em tema de execução contra a Fazenda Pública, sob regime constitucional de direito público - existentes entre credores particulares (exequentes) e a Fazenda Pública (executada)¹⁸.

Tal entendimento restou consolidado a partir do julgamento da Reclamação nº 1893/RN, conforme excerto colacionado abaixo:

[...] 2. Quebra da cronologia de pagamentos comprovada pela quitação de dívida mais recente por meio de acordo judicial. A conciliação, ainda que resulte em vantagem financeira para a Fazenda Pública, não possibilita a inobservância, pelo Estado, da regra constitucional de precedência, com prejuízo ao direito preferencial dos precatórios

¹⁷ São exemplos de leis que autorizam transação pelo Poder Público: Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei nº 5.172/66, Lei Complementar nº 73/93, Lei nº 7.347/85, Lei nº 8.212/91, Lei nº 8.429/92, Lei nº 9.469/97, Lei nº 10.259/01, Lei nº 10.667/03, Lei nº 10.887/04, Lei nº 12.153/09, Lei nº 12.486/13, Lei nº 13.140/15, dentre outras.

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 503/PR. Tribunal Pleno. Relator: CELSO DE MELLO, julgado em 20/05/2010, publicado em 01/02/2013.

anteriores. 3. A mutação da ordem caracteriza violação frontal à parte final do § 2 do artigo 100 da Constituição Federal, legitimando a realização do seqüestro solicitado pelos

exequentes prejudicados. 4. Reclamação julgada improcedente.¹⁹

No mesmo sentido, são também dignos de nota outros precedentes do Supremo Tribunal Federal²⁰, Superior Tribunal de Justiça²¹, Tribunal de Justiça de Minas Gerais²² e Conselho Nacional de Justiça²³.

Sobre o mesmo tema, cabe fazer referência à consulta respondida pelo Tribunal de Contas da União em face de questionamento semelhante:

[...] Visa o instituto do precatório a dar cumprimento ao orçamento da pessoa jurídica de direito público devedora, a preservar a integridade do patrimônio público, que fica imune à constrição judicial, e a conferir efetividade aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia. 5. A estrita observância da ordem cronológica de apresentação dos precatórios tem tripla finalidade: assegurar a igualdade entre os credores; impedir favorecimentos pessoais indevidos; e frustrar tratamentos discriminatórios, evitando injustas perseguições ou preterições motivadas por razões destituídas de legitimidade jurídica (STF: Rcl 2143 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 12/3/2003, DJ 6/6/2003; ADI 4357 e 4425, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, Pleno, j. 14/3/2013, DJe 18/12/2013). 6. Não se justifica, sob a ótica da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, a concessão de tratamento preferencial ao credor que não se submeteu ao longo caminho do processo judicial, em detrimento daquele que percorreu todas as etapas do litígio. 7. O tratamento diferenciado no pagamento de dívidas decorrentes de transação judicial promovida pelo Poder Público, com amparo em norma infraconstitucional, representa forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios, consagrando ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, que, no caso de pagamento de dívida, se materializa pela igualdade de todos os credores perante a Administração Pública. 8. A relevância do regime de precatórios não permite interpretação do texto constitucional que conduza à vulneração ou aniquilação dos seus fundamentos. 9. Equivocado o argumento de que o legislador constituinte restringiu o regime de precatórios ao pagamento de dívidas exigíveis em razão de determinada modalidade de sentença, porque, o que verdadeiramente importa para subsunção do crédito do particular ao regime previsto no art. 100 da Constituição é a existência de decisão judicial que imponha obrigação de pagar quantia certa à Fazenda Pública. 10. Reveste-se a sentença que homologa obrigação de pagar quantia certa de natureza condenatória, porquanto idênticos os procedimentos executivos das sentenças ditas condenatórias e daquelas ditas homologatórias. 11. A obtenção de vantagem financeira pela Fazenda Pública não autoriza a criação de classe preferencial de credores, posicionada à frente da fila de precatórios, na qual ingressam apenas os eleitos pelo Poder Público, a partir da celebração de contrato bilateral regido por ampla dose de discricionariedade da Administração. 12. Não há reparos a fazer no que tem

¹⁹ Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 1893/RN. Tribunal Pleno. Relator: MAURÍCIO CORRÊA, julgado em 29/11/2001, publicado em 08/03/2002.

²⁰ Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 3704 AgR. Tribunal Pleno. Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 25/06/2008, publicado em 08/08/2008; Reclamação nº 2.143 AgR. Tribunal Pleno. Relator: CELSO DE MELLO, julgado em 12/03/2003, publicado em 6/6/2003.

²¹ Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1090695/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 08/09/2009, DJe 04/11/2009.

²² Tribunal de Justiça de Minas Gerais - Remessa Necessária-Cv 1.0000.19.022169-7/001, Relator: DES.(A) YEDA ATHIAS, 6ª Câmara Cível, julgamento em 14/05/2019, publicado em 22/05/2019.

²³ Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 0000697-65.2011.2.00.0000 – Relatora: ELIANA CALMON, julgado em 16/08/2011.

reiteradamente decidido o Tribunal, no sentido de que a dívida passiva da União decorrente de transações há de observar a regra de pagamento inscrita no art. 100 da Constituição (acórdão 52/2001, 47/2002 e 1.234/2004, todos do Plenário). [...] ²⁴

Cabe citar, por fim, o disposto no art. 10 da Lei da Lei Complementar nº 101/00:

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

Por todo o exposto, resta clara a impossibilidade de dação em pagamento de bem imóvel em acordo judicial, ainda que para financiar despesas de capital, por violação à ordem cronológica imposta ao regime de precatórios previsto na Constituição da República.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, divirjo do relator e respondo às indagações do consulente da seguinte forma:

- 1) a dação em pagamento de imóvel pertencente à Administração Pública é modalidade de extinção de obrigação incompatível com o procedimento previsto para pagamento de requisição de pequeno valor (RPV), nos termos do art. 535, § 3º, II, do Código de Processo Civil, e de precatório, nos termos do art. 100, § 6º, da Constituição da República c/c a Resolução CNJ nº 303/19;
- 2) é possível a entrega de créditos em precatórios para compra de imóveis públicos, na forma do art. 100, § 1º, da Constituição da República;
- 3) a receita de capital proveniente da alienação de imóvel poderá ser utilizada para pagamento de precatório de débito trabalhista, caso este esteja incluído na dívida pública consolidada, nos termos do art. 30, § 7º, da Lei Complementar nº 101/00;
- 4) quando a Administração Pública realizar transação em juízo assumindo obrigação de pagar quantia certa, o regime de pagamento será o de RPV ou de precatório, conforme o valor do débito, aplicando-se integralmente as regras atinentes a um ou outro, inclusive quando à ordem cronológica de pagamento, mesmo que haja redução de dívida.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também nessa matéria eu havia votado e verifico que, na essência, o voto-vista mantém à negativa do relator, Conselheiro Wanderley Ávila, porém vejo aqui um fundamento mais

²⁴ Tribunal de Contas da União, TC 034.696/2016-4, Consulta, Rel. WALTON ALENCAR RODRIGUES, Tribunal Pleno, data da sessão: 22/03/2017.

preciso, ampliando a resposta da consulta. Por isso eu vou aderir ao voto-vista do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Vou acompanhar o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho a conclusão do voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Nós temos um empate e vou votar também, acompanhando o voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO, VENCIDOS O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA E O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)