



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

PROCESSO: 02290/2015 – TCE-RO (Eletrônico)
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta sobre legalidade de dação em pagamento de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio municipal visando à amortização de débitos para com o Instituto de Previdência
INTERESSADO: Instituto de Previdência Social de Campo Novo de Rondônia - IPECAN
RESPONSÁVEIS: Izolda Madella – CPF 577.733.860-72 – Superintendente do Instituto de Previdência do Município de Campo Novo de Rondônia
RELATOR: Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
SESSÃO: 10ª Sessão Plenária de 16 de junho de 2016

CONSULTA. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE CAMPO NOVO DE RONDÔNIA – IPECAN. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE DAÇÃO EM PAGAMENTO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS PERTENCENTES AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL VISANDO À AMORTIZAÇÃO DE DÉBITOS PARA COM O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO LEGAL.

1. É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis, para amortização de débitos com o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a exceção da amortização do déficit atuarial, na forma do disposto no art. 7º da Portaria MPS nº 402 de 10 de dezembro de 2008 e art. 37 da Orientação Normativa MPS nº 02, De 31 de março de 2009.

2. Em que pesa a vedação do recebimento de bens móveis e imóveis para quitação e/ou amortização de débitos do ente público com o Regime Próprio de Previdência Social – RGPS, é possível a utilização de Receita de Capital, decorrente da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público, para tal fim, conforme exceção prevista na parte final do art. 44 da Lei Complementar nº 101/00.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, em Sessão Ordinária realizada no dia 16 de junho 2016, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/1996, combinado com o art. 83 do Regimento Interno, conhecendo da Consulta formulada pelo Instituto de Previdência Social de Campo Novo de Rondônia – Ipecan, subscrita por Izolda Madella, Superintendente do Ipecan, que questiona sobre a possibilidade do recebimento de dação em pagamento de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio municipal visando à amortização de débitos para com o Instituto de



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

Previdência, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA;

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

1) É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis, para amortização de débitos com o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a exceção da amortização do déficit atuarial, na forma do disposto no art. 7º da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008 e art. 37 da Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009.

2) É possível a utilização de Receita de Capital, decorrente da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público, para quitação e/ou amortização de débitos do ente público com o Regime Próprio de Previdência Social – RGPS, conforme exceção prevista na parte final do art. 44 da Lei Complementar nº 101/00.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA (Relator), FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES, Conselheiro-Substituto FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (em substituição ao Conselheiro PAULO CURI NETO); o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS.

Porto Velho/RO, 16 de junho de 2016.

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM
DE SOUZA
Conselheiro Relator
Mat. 109

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente
Mat. 299



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

PROCESSO: 02290/2015 – TCE-RO (Eletrônico)
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta sobre legalidade de dação em pagamento de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio municipal visando a amortização de débitos para com o Instituto de Previdência
INTERESSADO: Instituto de Previdência Social de Campo Novo de Rondônia - IPECAN
RESPONSÁVEIS: Izolda Madella – CPF 577.733.860-72 – Superintendente do Instituto de Previdência do Município de Campo Novo de Rondônia
RELATOR: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
SESSÃO: 10ª Sessão Plenária de 16 de junho de 2016

RELATÓRIO

Cuidam estes autos de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência Social de Campo Novo de Rondônia – IPECAN, subscrita por IZOLDA MADELLA, Superintendente do IPECAN, portadora do CPF nº 577.733.860-72, sobre a legalidade de dação em pagamento de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio municipal visando à amortização de débitos para com o Instituto de Previdência, *verbis*:

Pode o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais receber na forma de dação em pagamento, bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio público municipal, visando amortizar débitos tidos pelo Município para com o Instituto?

A Consulta veio instruída com parecer exarado pela Procuradoria Municipal¹, a qual opinou pela possibilidade de dação em pagamento de bens móveis e imóveis, somente para amortização de déficit dentro dos parâmetros atuariais, sendo vedada para quitação de débitos.

Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 0097/2016-GPGMPC², da lavra do douto Procurador Geral, Adilson Moreira de Medeiros, opinando pelo conhecimento da presente Consulta, para, no mérito, respondê-la da seguinte forma:

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, preliminarmente, pelo conhecimento da presente Consulta, uma vez que os requisitos de admissibilidade se encontram preenchidos e, no mérito, seja a questão posta respondida da seguinte maneira:

I – Os Institutos de Previdência podem receber bens pertencentes ao patrimônio público municipal tão somente com a finalidade de amortizar o déficit atuarial previdenciário, sendo vedada a dação em pagamento para quitação de débitos, consoante a Portaria n. 21/2013 do Ministério da Previdência e Assistência Social;

¹ Id 184986 pag. 08/09.

² Id 285879.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

II – Somente bens imóveis poderão ser alienados por dação em pagamento sem a realização de licitação pública, o que poderá ocorrer quando o bem for desafetado de qualquer finalidade pública e por outro meio não seja mais vantajosa a venda do imóvel, desde que haja autorização legal, motivação e avaliação prévia e idônea do bem.

Nestes termos, vieram os autos conclusos para Decisão.

VOTO

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Muito embora a Constituição Federal não faça previsão expressa da atribuição do Tribunal de Contas em responder Consulta de seus jurisdicionados, a legislação infraconstitucional assim determina, com a finalidade de cumprir o papel pedagógico das Cortes de Contas.

Assim, como caráter **pedagógico**, não poderia ser admitida no caso concreto, tendo em vista que estaria o Tribunal de Contas a responder por questões cujas decisões e aplicações caberiam ao Administrador, utilizando-se dos Poderes Vinculado e Discricionário. Vale ressaltar que tais atos sujeitam-se ao controle e à fiscalização, *a posteriori*, pelo Tribunal de Contas.

Os requisitos de admissibilidade de consulta sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, perante esse Egrégio Tribunal de Contas, encontram-se disciplinados nos incisos do art. 84 e seguintes do Regimento Interno TCE/RO, quais sejam: ser subscrita por autoridade competente; referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas; conter indicação precisa do seu objeto; ser instruída, sempre que possível, com parecer técnico ou jurídico e ser formulada em tese.

A presente consulta está subscrita por autoridade competente; refere-se à matéria afeta a este Tribunal; está acompanhada Parecer Técnico³; as questões possuem natureza interpretativa, bem como foram formuladas em tese, encontrando-se em condições de ser conhecida pelo Tribunal de Contas, visto que foram atendidos os pressupostos exigidos por meio do Regimento Interno, nos arts. 84 e 85⁴.

³ Parecer da Procuradoria Id 184986 pag. 08/09.

⁴ Art. 84 - As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

Quanto ao mérito da consulta aportada nesta Corte de Contas tenho o seguinte.

Trata-se de consulta sobre a possibilidade de recebimento na forma de dação em pagamento (bens móveis e imóveis) com o fim de amortizar débito do ente público com o respectivo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Primeiramente cumpre esclarecer que entende-se como **débito com o RPPS** as **contribuições legalmente instituídas, devidas pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora até o seu vencimento**. E como **déficit atuarial**, quando cálculos atuariais avaliam que no futuro não haverá dinheiro para saldar benefícios de caráter previdenciários contratados.

Pois bem, **dação em pagamento** é o instituto por meio do qual o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, ou seja, alguém quita uma dívida **transferindo a terceiro bem móvel ou imóvel que lhe pertence**, é considerada uma forma de pagamento indireto, por ser um “acordo liberatório”, visando extinguir uma obrigação com índole do pagamento.

Trata-se de modalidade de extinção das obrigações na forma do disposto nos arts. 356-359 do Código Civil por meio da qual o *credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida*.

No âmbito da Administração Pública, somente os bens chamados “dominicais”, podem ser alienados por dação em pagamento, ou seja, somente os bens públicos não afetados⁵; que não estejam destinados ao funcionamento da Administração ou a prestação de serviços públicos⁶, pode ser dados em dação em pagamento.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º - A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 85 - O Tribunal não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

⁵ O bem que esteja sendo utilizado para uma finalidade pública, diz-se que está afetado a determinado fim público.

⁶ 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.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

No mesmo diapasão, assim se manifestou a jurisprudência:

Ressalte-se que somente é possível a **transferência de domínio de bens imóveis pertencentes ao Poder Público quando se tratar de bens dominicais**. Tanto os bens de uso especial – como se classificam os bens mencionados – quanto os de uso comum do povo são inalienáveis enquanto conservarem esta destinação.

(AR 1.157/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/10/2007, DJ 26/11/2007)

Embora largamente utilizada no âmbito privado, segundo a doutrina, a dação em pagamento como forma de aquisição de bem por parte da Administração Pública exige avaliação prévia e autorização legal, nesse sentido, Diogenes Gasparini⁷:

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 art. 2º da Lei nº 8.666/93 dispõe:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (grifo acrescido)

Existe uma hipótese de dispensa de licitação envolvendo dação em pagamento, prevista na alínea "a" do inciso I do artigo 17 da Lei nº 8.666/93:

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;

No âmbito do Direito Administrativo **aplicável aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS**, o tema, está regulado no art. 7º da Portaria MPS 402/2008, com redação dada pela Portaria MPS nº 21/2013, de 16/01/2013, que ordena:

Art. 7º **É vedada a dação de bens**, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o **pagamento de débitos com o RPPS**, excetuada a

...

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

⁷ GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 838.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS: *(Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)*

I - os bens, direitos e demais ativos objeto da dação em pagamento deverão ser vinculados por lei ao RPPS;

II - a dação em pagamento deverá ser precedida de criteriosa avaliação do valor de mercado dos bens, direitos e demais ativos, bem como da sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios. *(Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)*

A Orientação Normativa MPS nº 02, de 31 de março de 2009, também trata do tema no art. 37, dispondo o seguinte:

Art. 37. É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial.

Da leitura dos dispositivos retros, verifica-se que há **vedação expressa do recebimento de bens móveis e imóveis, para amortização de débitos com o RPPS**, a exceção da **amortização do déficit atuarial**.

O texto normativo é claro ao afirmar a impossibilidade de dação de bens, direitos e demais ativos como pagamento de débitos com o Regime de Próprio de Previdência Social, todavia, **há exceção, quando realizado para a amortização de déficit atuarial**, com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, desde que, entre outros requisitos, **seja precedida de criteriosa avaliação de mercado dos bens e sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios**, conforme determina o inciso II do art. 7º da Portaria MPS 402/2008.

No entanto, em que pese à vedação do recebimento de bens móveis e imóveis para quitação e/ou amortização de débitos do ente público com o Regime Próprio de Previdência Social – RGPS, é possível a **utilização de Receita de Capital, decorrente da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público**, para tal fim, conforme exceção prevista na parte final do art. 44 da Lei Complementar nº 101/00, *verbis*:

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**.

O que o legislador quer dizer é que o **patrimônio público** pode ser transferido a terceiros através da **venda de bens**, não se confundindo com **doação e permuta**, pois essas **não trazem dinheiro, nem dação em pagamento**, de cumprimento de obrigações, que implicam até em saída patrimonial, **mas do produto da alienação de bens que importem geração de receita para o Estado**.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

Em função do princípio da indisponibilidade do interesse público e da preservação do patrimônio público a Lei de Responsabilidade Fiscal veda a utilização da receita da venda de bens (redução nos ativos patrimoniais) para utilização com material de consumo, pagamento de pessoal, e outras **despesas** classificadas como **correntes**, pela Lei de Orçamentária, que são as necessárias para o funcionamento da máquina pública, ou seja, a lei não permite vender algo durável para comprar produtos não duráveis, no entanto, permite a alienação de bens para amortização de dívida junto à previdência.

No mesmo sentido, assim se manifesta a jurisprudência:

EMENTA: CONSULTA – POSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEL PARA AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA JUNTO À PREVIDÊNCIA, de acordo com os arts. 249 da CF e 44 da LRF; medida excepcional, que não deve ser a primeira opção do administrador, não podendo eventual saldo ser utilizado para outros fins – necessidade de autorização legislativa.
(TCE/PR – Proc. nº 45.233-7/07 – Acórdão nº 1862/07-Pleno, relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, j. 20.12.2007)

Ante o exposto, a resposta ao questionamento é negativa, haja vista a **vedação da dação em pagamento (com bens móveis e imóveis) para amortização de débitos com o RPPS**, conforme dispõem o art. 7º da Portaria MPS nº 402 de 10 de dezembro de 2008⁸ e art. 37 da Orientação Normativa MPS nº 02, De 31 de março de 2009⁹.

Posto isso, corroborando o entendimento do Ministério Público de Contas, na forma do Parecer Ministerial nº Parecer nº 0097/2016, da lavra da d. Procuradora, Erika Patrícia, submeto a este Egrégio Plenário, nos termos regimentais, o seguinte **Voto**:

I – Conhecer da Consulta formulada pelo Instituto de Previdência Social de Campo Novo de Rondônia – Ipecan, subscrita por IZOLDA MADELLA, CPF nº 577.733.860-72, Superintendente do Ipecan, que questionada sobre a possibilidade do recebimento de dação em pagamento de bens móveis e imóveis pertencentes ao patrimônio municipal visando à amortização de débitos para com o Instituto de Previdência, para, no mérito, respondê-la, em tese, nos termos do Projeto de Parecer Prévio anexo;

II – Dar ciência deste Acórdão à autoridade Consulente e aos demais jurisdicionados, informando-lhes da disponibilidade deste relatório; voto e do Parecer Prévio no *site*: www.tce.ro.gov.br;

⁸ Art. 7º **É vedada a dação de bens**, direitos e demais ativos de qualquer natureza para o **pagamento de débitos com o RPPS**, excetuada a amortização do déficit atuarial, devendo, neste caso, serem observados os seguintes parâmetros, além daqueles estabelecidos nas Normas de Atuação aplicáveis aos RPPS: (*Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013*)

⁹ Art. 37. **É vedada a dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS**, excetuada a amortização do déficit atuarial.



Proc.:

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
Departamento do Pleno

III – Arquivar os autos, após cumpridas as formalidades legais e administrativas necessárias.

É como Voto.

Em 16 de Junho de 2016



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
RELATOR