



**PARECER Nº:** 15.966/2018/CJ/AGE-AGE

**PROCESSO Nº:** 1080.01.0000372/2018-84

**PROCEDÊNCIA:** Secretaria de Estado de Fazenda

**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Fazenda  
Município de Virgem da Lapa

**DATA:** 15/03/2018

**CLASSIFICAÇÃO** Convênios administrativos. Convênio de saída. Irregularidades execução.  
**TEMÁTICA:**

**ASSUNTO:** Dação de bem imóvel em pagamento de dívida oriunda de convênio administrativo.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS. CONVÊNIO DE SAÍDA. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ATUALIZADOS. DECRETO N. 43.635/2003 E ATUAL DECRETO N. 46.319/2013. MODALIDADE DE EXTINÇÃO DA OBRIGAÇÃO. DAÇÃO EM PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. FINALIDADE ESPECÍFICA. OBJETO DETERMINADO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ART. 18 DA CEMG. LEI ESTADUAL N. 14.699/2003 COM ALTERAÇÕES DA LEI N. 22.549/2017. REQUISITOS. ATENDIMENTO. DECRETO N. 46.467/2014 E LEI ESTADUAL N. 22.257/2016. PARECER AGE N. 15.180/2012 E NOTA JURÍDICA COMPLEMENTAR N. 3.433/2013. ATUALIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO.

A aceitação de dação de imóvel em pagamento como forma de extinção da obrigação de devolução de recursos transferidos voluntariamente mediante convênio, em caso de irregularidades na execução, é medida excepcional, sujeitando-se à verificação da viabilidade econômico-financeira, conveniência e oportunidade em cada caso, de modo a não vulnerar princípios orçamentários, não prejudicar planejamentos e programas governamentais nem violar princípios e regras gerais de licitação.

Em havendo decisão administrativa favorável à aceitação de dação de imóvel em pagamento, deve ser editada lei autorizadora, em respeito ao teor do art. 18 da Constituição Estadual, não podendo ser olvidada a análise quanto à lei de licitações e devem ser atendidos os requisitos do art. 4º da Lei Estadual n. 14.699/2003, com a redação da Lei n. 22.549/2017, visto que, se houvesse expressa autorização legal para o caso, idêntica disciplina haveria de ser estabelecida.

No caso concreto, além dos requisitos expostos nos parágrafos anteriores, deve ser atualizado o valor a ser devolvido para confrontar com a avaliação do terreno, já validada pela Diretoria Central de Gestão de Imóveis e, se se entender necessário, atualizar a avaliação do imóvel também, considerando-se, para fim de quitação da dívida, apenas o valor do terreno, visto que é o que autoriza o art. 1º da Lei Municipal n. 1.237/2016 a dar em pagamento - "terreno urbano com área de 4.144,00 m2 (...) matrícula 12.566, destinado ao funcionamento da Escola Estadual Nossa Senhora da Lapa" - e não há documento que dê conta de que o prédio construído no terreno e onde funciona a Escola Estadual não tenha sido construído com recursos do próprio Estado, além de a benfeitoria não ter sido averbada junto ao Registro, conforme Certidão do Cartório Imobiliário da Comarca de Araçuaí.

Tomadas essas providências, deve ser certificada, pela SEF, a viabilidade econômico-financeira, a conveniência e oportunidade, bem como proceder à lavratura do Termo de Recebimento do bem imóvel mediante dação em pagamento, fazendo dele constar todas as exigências do art. 4º da Lei n. 14.699/2003, incidente, por analogia, à espécie.

## I. RELATÓRIO

1. A Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública - SCGOV, da Secretaria de Estado de Fazenda, com fundamento nos arts. 26 e 27 do Decreto n. 46.467/2014 e diante da alteração da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado pela Lei n. 22.257/2016, solicita análise da viabilidade jurídica de aceitação de dação de imóvel em pagamento de dívida oriunda de Tomada de Contas Especial para posterior cumprimento das exigências do citado decreto.
2. A consulta foi direcionada à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e de Meio Ambiente e foi redirecionada à Consultoria Jurídica através do Memorando n. 02/2018 da 2ª Coordenação de Contencioso daquela unidade.
3. Constam dos autos do processo **cópias** dos seguintes documentos:

1. Manifestação da Assessoria Jurídica da SEF - Processo SIGED 38434-

1501-2017, recomendando a remessa do expediente à AGE;

2. Declaração unilateral de reconhecimento de dívida com promessa de dação em pagamento, firmada pelo Prefeito Municipal de Virgem da Lapa, datada de 18 de janeiro de 2017;

3. Lei Municipal n. 1.237/2016;

4. Parecer técnico SCRLP/DCGIM/ n. 177/2016-SEPLAG, validando a avaliação do imóvel a ser dado como pagamento da dívida reconhecida;

5. Laudo de avaliação n. 01/2016, da Superintendência Regional de Araçuaí, em cinco laudas, com memória de cálculo anexa, em três laudas, e registro fotográfico;

6. Certidão do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Araçuaí-MG, dando conta da propriedade do terreno pelo Município de Virgem da Lapa;

7. Parecer AGE n. 15.180/2012;

8. Ofício 5.251, da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Educação;

9. Manifestação da favorável à dação da Diretora em exercício, representante legal da Superintendência Regional de Ensino de Araçuaí;

10. Convênio n. 62.1.3.3895/98;

11. Ofício Diretoria de Prestação de Contas da SEE.SPF.DPCO n. 0400/2015;

12. Nota Jurídica n. 001217-0/14, da Assessoria Jurídica da SEE;

13. Ofício.SEE.SPF/DPCO n. 3319/2013 e

14. Relatório de Execução e Prestação de Contas do Convênio n. 3895/98.

## II. PARECER

4. Cuida-se de averiguar a juridicidade de o Estado receber, como pagamento da dívida apurada em Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio n 3895/98, um imóvel pertencente ao Município de Virgem da Lapa, matrícula n. 12.566, constituído de uma área de 4.114,00 m<sup>2</sup>, situado no Bairro Turmalina.
5. O Decreto que dispõe sobre convênio de saída, n. 46.319/2013, não prevê a possibilidade de aceitação, pelo Estado concedente, de coisa diversa da dos valores transferidos e/ou provenientes de receitas obtidas em aplicações financeiras realizadas. Nos termos do art. 55, a prestação de contas dos recursos recebidos e da contrapartida aplicada será constituída de documentos e relatórios do cumprimento do objeto e da aplicação dos recursos, **bem como da devolução de saldos em conta**. O § 3º deste artigo, estabelece que **os saldos em conta**, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, **serão devolvidos** ao concedente até trinta dias após o término da vigência. Ao seu turno, o art. 60 preceitua que, quando os pareceres - feitos após a finalização da prestação de contas - identificarem irregularidades ou invalidades, o concedente notificará o convenente, fixando o prazo máximo de trinta dias para o saneamento das impropriedades e, se for o caso, **para devolução dos recursos**, sob pena de inscrição no SIAFI-MG.
6. O Decreto que antecedeu ao de 2013, n. 43.635/2003, também estabelecia, para hipótese de irregularidades referentes à execução do convênio, a devolução dos recursos liberados, atualizados.
7. Com efeito, outra forma de reparação que não a devolução dos valores transferidos, atualizados, em hipótese de irregularidade ou invalidade não foi opção acolhida nos normativos dos convênios de saída. E parece mesmo, de regra, - como também já reconheceu o Tribunal de Contas da União - apresentar-se inviável, no caso de insucesso dos ajustes, o recebimento, por parte do concedente, de variados objetos, bens ou serviços como reparação, seja em atenção ao princípio da igualdade - para situações de recebimento de bem imóvel, por exemplo, podendo restar violada a exigência legal de licitação - , ou, especialmente, porque a transferência voluntária, feita por meio de convênio de saída, visa ao cumprimento de um objetivo específico, ao atendimento de determinada finalidade pública determinada no objeto pactuado, conforme conceituação dos incisos I e XI do art. 1º do Decreto n. 46.319/2013, cujo inciso VI do mesmo artigo define "núcleo da finalidade" como sendo a essência do convênio de saída relacionada ao interesse público recíproco buscado pelo instrumento.
8. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União salienta a cautela que se deve ter de modo a evitar que recursos transferidos por força de convênio sejam empregados para a solução de problemas financeiros do ente federativo (Acórdão 1.576/2007 – 2ª Câmara).
9. A regra é, portanto, a inviabilidade jurídica de extinção de obrigação de devolver recursos devido a irregularidades apuradas em execução de convênios de saída por outras formas de pagamento, que não a devolução dos recursos (dinheiro) transferidos, atualizados.
10. O art. 25, § 2º, da Lei Complementar n. 101/00 veda a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada. Daí decorre que, em havendo irregularidade na aplicação dos recursos transferidos, estes devem ser devolvidos para retomarem sua

aplicação no âmbito do programa de governo, plano, projeto, conforme dotações orçamentárias previamente definidas na lei orçamentária anual, ou em programa similar, de modo a não comprometer o planejamento governamental e a concretização dos objetivos predefinidos (princípio da programação orçamentária) e a não violar o princípio da especificação ou especialização. Afinal, se o recurso vai e retorna na forma de investimento em outra ação ou bem, de forma desvinculada da finalidade específica do ajuste, estará havendo, por via transversa, a utilização do recurso que foi transferido em finalidade diversa da originalmente pactuada.

11. Exposta a diretriz a ser seguida para as devoluções dos recursos, consideramos não estar absolutamente fechada a possibilidade de recebimento de imóvel em pagamento no caso concreto, a depender, contudo, além de outros requisitos legais, da análise sobre se a dação do bem imóvel acaba por alcançar uma finalidade pública, tida pela Administração como conveniente, e sem olvidar a necessária cautela para não admitir-se ou até mesmo incentivar condutas tendentes à não utilização dos recursos transferidos, à sua aplicação inadequada ou em finalidade diversa, e, posteriormente, resolver a dívida mediante outra forma de extinção da obrigação.
12. O Tribunal de Contas da União pronunciou-se sobre situação similar em Tomada de Contas Especial e, excepcionalmente, admitiu a operacionalização da reparação *in natura* (TC 005.040/2010-8, Grupo II, Classe IV, Plenário - Acórdão n. 1.250/2012).
13. Sobre o instituto da dação em pagamento, de modo geral, é juridicamente viável no âmbito das relações de direito público, com fundamento no art. 356 do Código Civil, cuja norma dele extraída deve ser interpretada sob a ótica da preservação do interesse público, impondo-se, assim, que reste cabalmente demonstrado o legítimo interesse na aquisição do bem oferecido, além da autorização por lei (art. 18 da CEMG).
14. A Lei Estadual Lei n. 22.549/2017 alterou a de n. 14.699/2003, que permite a dação em pagamento como forma de extinção de crédito inscrito em dívida ativa, tributário ou não tributário, fixando, no art. 4º, os requisitos mínimos para decisão administrativa em casos concretos. Essa autorização legal não abrange, de modo geral, como dito, a devolução de recursos de convênio por irregularidades ou ilegalidades na execução, mas traz delineamento sobre as exigências mínimas para aceitação nas hipóteses que estabelece.
15. No caso sob apreciação, pretende-se liberar o Município de Virgem da Lapa da obrigação de devolver os valores atualizados repassados por meio do Convênio n. 62.1.3.3895/98 (firmado há vinte anos, portanto), mediante dação de um terreno em pagamento - bem imóvel. O objeto nuclear do convênio constituiu-se na viabilização da execução do "Programa Anula de Organização e Ampliação do Atendimento Escolar - Adequação das condições da rede escolar". A Cláusula Segunda do ajuste previu a "construção de prédio com 4 salas de aula e demais dependências padrão 5.1DEOP para nucleação de Escolas Rurais".
16. O bem imóvel a ser aceito em pagamento é um terreno urbano onde já está construída e funciona uma Escola Estadual, levando-nos a entender que não se trata de hipótese violadora de regra de licitação, já que a Escola já está construída e funciona nessa área e, uma vez declarada a conveniência da aceitação, seria esse o bem imóvel a ser adquirido e não outro, condicionada que está a escolha, o que enquadraria na hipótese de dispensa do inciso X do art. 24 da Lei 8.666/93: "X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;".
17. Como se trata de aquisição onerosa de bem imóvel, a aceitação depende de lei autorizadora, conforme determina o art. 18, combinado com o art. 61, ambos da Constituição Estadual.
18. Portanto, admitindo-se a aceitação da dação em pagamento para o caso sob exame, com o fim de extinguir a obrigação do Município de Virgem da Lapa de devolver os recursos do convênio, não de incidir no caso, as disposições da Seção III do Capítulo I da Lei Estadual n. 14.699/2003, com a redação dada pela Lei n. 22.549/2017, devendo ser respeitadas todas as regras e condições fixadas em seu art. 4º, *caput* e parágrafos, no que couber, documentando o atendimento a todos os requisitos e fazendo constar, no Termo de Dação em pagamento, as cláusulas necessárias, tudo conforme citado artigo, cujo teor é o seguinte:

*Art. 4º – O Poder Executivo poderá autorizar a extinção de crédito inscrito em dívida ativa, mediante dação em pagamento ao Estado de bens móveis ou imóveis, verificada a viabilidade econômico-financeira, a conveniência e a oportunidade.*

*(Caput com redação dada pelo art. 64 da Lei nº 22.549, de 30/6/2017.)*

*§ 1º – O Poder Executivo estabelecerá a forma, o prazo e as condições em que se efetivará a extinção na modalidade prevista no caput deste artigo, desde que, sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos na legislação:*

*I – o devedor comprove a propriedade do bem com certidão recente do cartório de registro de imóveis respectivo ou com nota fiscal ou comprovante de propriedade, quando houver, no caso de bens móveis;*

*II – a avaliação do bem não seja superior ao crédito inscrito em dívida ativa objeto da extinção e seja realizada por servidor estadual, por profissional habilitado, por entidade especializada ou pela Minas Gerais Participações S.A.;*

*(Inciso com redação dada pelo art. 64 da Lei nº 22.549, de 30/6/2017.)*

*III – não existam ônus sobre o bem, exceto de garantias ou penhoras estabelecidas em favor do próprio ente público estadual que esteja recebendo o bem em pagamento;*

*IV – o devedor esteja na posse direta do bem, exceto aqueles de que o Estado ou entidade da Administração Indireta estadual tenha a posse direta;*

*V – seja efetuado o pagamento do valor do crédito inscrito em dívida ativa remanescente objeto da dação em pagamento;*

*VI – seja efetuado o pagamento dos honorários advocatícios devidos, bem como das custas judiciais, se for o caso, quando se tratar de crédito inscrito em dívida ativa em execução ou sujeito a demanda judicial;*

*VII – seja apresentado termo de confissão de dívida e renúncia formal a eventuais direitos demandados em juízo, assinado pelo sujeito passivo ou seu responsável legal.*

*§ 2º – A extinção do crédito inscrito em dívida ativa será homologada após o registro da dação no cartório de registros respectivo, a efetiva imissão na posse do imóvel pelo Estado ou a tradição efetiva do bem móvel e o registro de transferência, se for o caso, além da comprovação do pagamento integral dos valores a que se referem os incisos V e VI do § 1º.*

*§ 3º – Para efeito do disposto no § 2º o valor do crédito extinto será igual ao da avaliação a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo, retroagindo seus efeitos à data do instrumento público de dação.*

*§ 4º – As despesas exigidas para a realização de instrumentos públicos ou particulares, o registro e a imissão na posse ou a tradição do bem objeto da dação serão de responsabilidade do devedor.*

*§ 5º – Poderá ser aceito bem com valor superior ao limite estabelecido no inciso II do § 1º deste artigo, implicando, pelo simples oferecimento do bem para dação, a renúncia do devedor ao valor excedente.*

*§ 6º – O bem adquirido em dação em pagamento será submetido a processo de patrimonialização sumário e alienação ou incorporação definitiva ao serviço público estadual, nos moldes dos bens adjudicados judicialmente.*

*§ 7º – Nos casos em que lei ou a Constituição exigirem o repasse obrigatório de recursos a fundo ou entidade pública, a dação em pagamento somente será admitida na hipótese de haver recursos financeiros e dotações orçamentárias suficientes para efetuação do repasse das respectivas cotas-partes.*

*§ 8º – O disposto neste artigo aplica-se, também, à extinção de crédito tributário não inscrito em dívida ativa, mediante dação em pagamento ao Estado de bens imóveis.*

*(Parágrafo acrescentado pelo art. 64 da Lei nº 22.549, de 30/6/2017.)*

### III. CONCLUSÃO

20. A aceitação de dação de imóvel em pagamento como forma de extinção da obrigação de devolução de recursos transferidos voluntariamente mediante convênio, em caso de irregularidades na execução, é medida excepcional, sujeitando-se à verificação da viabilidade econômico-financeira, conveniência e oportunidade em cada caso, de modo a não vulnerar princípios orçamentários, não prejudicar planejamentos e programas governamentais nem violar princípios e regras gerais de licitação.
21. Em havendo decisão administrativa favorável à aceitação de dação de imóvel em pagamento, deve ser editada lei autorizadora, em respeito ao teor do art. 18 da Constituição Estadual, não podendo ser olvidada a análise quanto à lei de licitações e devem ser atendidos os requisitos do art. 4º da Lei Estadual n. 14.699/2003, com a redação da Lei n. 22.549/2017, visto que, se houvesse expressa autorização legal para o caso, idêntica disciplina haveria de ser estabelecida.
22. No caso concreto, além dos requisitos expostos nos parágrafos anteriores, deve ser atualizado o valor a ser devolvido para confrontar com a avaliação do terreno, já validada pela Diretoria Central de Gestão de Imóveis e, se se entender necessário, atualizar a avaliação do imóvel também, considerando-se, para fim de quitação da dívida, apenas o valor do terreno, visto que é o que autoriza o art. 1º da Lei Municipal n. 1.237/2016 a dar em pagamento - "terreno urbano com área de 4.144,00 m<sup>2</sup> (...) matrícula 12.566, destinado ao funcionamento da Escola Estadual Nossa Senhora da Lapa" - e não há

documento que dê conta de que o prédio construído no terreno e onde funciona a Escola Estadual não tenha sido construído com recursos do próprio Estado, além de a benfeitoria não ter sido averbada junto ao Registro, conforme Certidão do Cartório Imobiliário da Comarca de Araçuaí.

23. Tomadas essas providências, deve ser certificada, pela SEF, a viabilidade econômico-financeira, a conveniência e oportunidade, bem como proceder à lavratura do Termo de Recebimento do bem imóvel mediante dação em pagamento, fazendo dele constar todas as exigências do art. 4º da Lei n. 14.699/2003, incidente, por analogia, à espécie.

À consideração superior.

NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA  
Procuradora do Estado  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

---

Danilo Antônio de Souza Castro

Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado

---

Onofre Alves Batista Júnior



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 15/03/2018, às 12:38, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).  
Nº de Série do Certificado: 168803181906009591244620690996012212091



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a)**, em 20/03/2018, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 21/03/2018, às 09:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0359575** e o código CRC **D4EF5C11**.

Referência: Processo nº 1080.01.0000372/2018-84

SEI nº 0359575