



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS
COORDENAÇÃO GERAL DE ORIENTAÇÃO

PARECER Nº 024/2014/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 03500.000375/2012-79

INTERESSADO: Consultoria jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP.

ASSUNTO: Análise da Portaria nº 514, da AGU, de 09 de novembro de 2011, que dispõe sobre a adjudicação de imóveis.

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. ADJUDICAÇÃO DE IMÓVEIS PELA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS NO CURSO DE PROCESSOS JUDICIAIS. PORTARIA AGU Nº 514/2011. PROCEDIMENTO GERADOR DE DESPESA PÚBLICA. SUBMISSÃO ÀS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA E DE REALIZAÇÃO DE EMPENHO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO ELABORADO PELA PRÓPRIA AGU. ART. 16, I, DA LRF. POSSÍVEL VIOLAÇÃO DO ART. 167, XI, DA CF. RISCO DE DÉFICIT NAS CONTAS PÚBLICAS EM RAZÃO DA OBRIGATORIEDADE DA REPARTIÇÃO DE RECEITAS SEM QUE HAJA A CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA. PROPOSTA DE REVISÃO PARA QUE SE APLIQUE APENAS AOS CRÉDITOS RELATIVOS A TRIBUTOS VINCULADOS.

I – Em virtude de acarretar a geração de despesa pública e, portanto, se submeter à normalização correspondente, a adjudicação de imóveis regrada pela Portaria AGU nº 514/2011 não prescinde de dotação orçamentária prévia e específica e de realização de empenho;

II – Até onde se sabe, a aludida portaria não se fez acompanhar de estimativa de impacto econômico financeiro, elaborada pela própria AGU, para o ano em que entrou em vigor e para os dois seguintes, violando, assim, o art. 16, I, da LRF;

III – Por representar eventual violação ao art. 167, XI, da CF e risco de déficit nas contas públicas, propõe-se seja revista a Portaria AGU nº 514/2011, de modo a que se torne aplicável apenas a créditos concernentes a tributos vinculados, respeitada a destinação obrigatória dos recursos arrecadados a título de contribuições previdenciárias.

Senhor Coordenador-Geral de Orientação,

- 1 -

1. Conforme externado na NOTA Nº 223 – 6.8/2012/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 08 e 09, dos autos do processo em epígrafe), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, arrimada na natureza da questão e no que verberam o art. 4º, X, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e o art. 3º, V, do Ato Regimental AGU nº 5, de 27 de setembro de 2007, modificado pelo Ato Regimental AGU nº 2, de 9 de abril de 2009, submete à Consultoria-Geral da União – CGU os seguintes questionamentos, que lhe foram originariamente apresentados pela Secretaria de Orçamento Federal da mesma Pasta – SOF/MP por intermédio da Nota Técnica nº 114/CGMAC/SEAFI/SOF/MP (fls. 01/05):

19.1. O disposto na Portaria AGU nº 514, de 09 de novembro de 2011 se configura como um procedimento que gera despesa sem prévia autorização legislativa? Este procedimento permite ferir a vedação constitucional de realização de despesa ou assunção de obrigação diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, disposta no inciso II do art. 167? A autorização da portaria supracitada pode contrariar o art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964, que regulamenta a vedação de realização de despesa sem o prévio empenho?

19.2. Os órgãos que optarem pela adjudicação de bens devem atender o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000? Esta orientação deveria estar na Portaria AGU nº 514, de 09 de novembro de 2011?

19.3. A Portaria AGU nº 514, de 09 de novembro de 2011, ao permitir a adjudicação de bens para a aquisição de créditos com a fazenda pública e não especificar quais créditos, dá margem para o não cumprimento do art. 167, inciso XI, da Constituição Federal, quando veda a utilização de parcela dos recursos de contribuições sociais em despesas distintas do pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social?

2. Distribuída a matéria a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU (fl. 11) e, logo em seguida, a este subscritor (fl. 13), fui inicialmente pela provocação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, da Procuradoria-Geral da União – PGU, da Procuradoria-Geral Federal – PGF e da Procuradoria-Geral do Banco Central – PGBC para que se manifestassem a seu respeito, *“dadas as repercussões fiscais e financeiras apontadas pelo órgão do MP”* (fl. 14). No mesmo despacho sugeri, ainda, que a PGFN instasse os órgãos do Ministério da Fazenda – MF que cuidam dos assuntos de natureza financeira e fiscal para que também emitissem seus pronunciamentos.

3. Não obstante mensagens eletrônicas tenham sido remetidas a todos os órgãos acima referidos, apenas a PGFN atendeu à solicitação, enviando a este Departamento, por meio do OFÍCIO Nº 1275/PGFN/CAF, de 26 de junho de 2013 (fl. 20), a documentação juntada às fls. 21/40.



4. Dentre os documentos remetidos pela PGFN, destaca-se o PARECER PGFN/CAF Nº 1221/2013, lavrado pelo Procurador da Fazenda Nacional Julio Cesar de Aguiar (fls. 21/24). Nele são examinados e respondidos os questionamentos formulados pela SOF/MP, levando-se em conta, para tanto, o consignado na Nota Técnica nº 2013/GEARE/COFIN/SUPOF/STN/MF-DF, de autoria de órgão da estrutura da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF (fls. 38/39).

5. Em atenção ao primeiro quesito, a PGFN defende o acerto do posicionamento adotado pela STN/MF, segundo o qual a adjudicação de imóveis fulcrada na Portaria AGU nº 514/2011 depende de prévia dotação orçamentária especialmente voltada para tal finalidade, em Unidade Orçamentária – UO à qual for incumbida a execução do orçamento. Consoante argumenta, tal entendimento é corolário do fato de que a adjudicação de imóvel não perde seu jaez de despesa pública em razão de realizar-se no curso de uma ação judicial; portanto, há de se jungir às normas orçamentárias e financeiras aplicáveis à espécie. Ressalta, todavia, que a mera edição da Portaria AGU nº 514/2011 não redundará em afronta às referidas normas, *“visto que ela apenas ‘regulamenta’, na esfera de ação da AGU, o procedimento de adjudicação, não interferindo, dado o caráter sistemático do ordenamento jurídico, na incidência das normas orçamentárias e financeiras pertinentes”*.

6. No que tange à segunda questão, afirma que sua resposta perpassa a exegese do art. 16, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), sendo que, no seio da própria PGFN, vige a tese de que a abrangência do comando vazado no inciso I não é afetada pelo disposto no inciso II, malgrado este se refira ao ordenador de despesa. Desse modo, o inciso I abarcaria *“não apenas ações concretas planejadas pelos órgãos da Administração Pública, com base em normas já estabelecidas e vigentes, mas também atos normativos, como a Portaria da AGU em discussão, especialmente se e na medida em que tais atos possam por si só acarretar aumento de despesa”*. Destarte, a Portaria AGU nº 514/2011 também se deveria fazer acompanhar de estimativa, engendrada pela própria AGU, acerca de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício no qual entrou em vigor e também nos dois subsequentes.

7. Ainda a respeito da questão nº 2, sustenta o ilustre parecerista que a consequência prática de se mensurar o impacto orçamentário-financeiro da Portaria AGU nº 514/2011 seria o de limitar seu espectro de ação, que poderia se dar, conforme exemplifica com base em sugestão aventada pela SOF/MP, através da restrição da adjudicação de imóveis apenas às hipóteses em que os créditos envolvidos não atinam a impostos e demais

tributos que não possuam vinculação específica, observada a destinação das contribuições sociais para a cobertura de despesas de seguridade social. Igualmente destaca, nesse ponto, que a aludida restrição só poderia ser promovida mediante alteração da Portaria AGU nº 514/2011, igualmente sugerida pela SOF/MP, o que o leva a asseverar, em suas palavras, que tal ilação "comprova nossa tese de que o cumprimento do art. 16 da LRF, na espécie, compete ao próprio órgão editor da norma regulamentadora da adjudicação de imóveis, ou seja, a AGU".

8. Quanto à terceira e última indagação, declara esposar a tese da SOF/MP e da STN/MF em prol da manutenção do caráter originário da receita relativa à baixa de crédito e, por conseguinte, da produção de todas as consequências jurídicas dela derivadas. E, ainda, quanto ao questionamento deduzido em outro trecho da manifestação da SOF/MP e corroborada pela STN/MF, concernente ao enquadramento da receita em comento no conceito de Receita Corrente Líquida da LRF, adere totalmente ao posicionamento da STN/MF, qual seja, de que, conquanto não arrecadada efetivamente, ela pode ser assim enquadrada.

9. **É o que cumpria relatar. Doravante, o opinativo.**

- II -

10. Ressalvada melhor opinião, não há o que reparar no parecer exarado pela PGFN.

11. Deveras, consoante restou demonstrado nas manifestações acostadas ao dossiê, a adjudicação de imóveis disciplinada pela Portaria AGU nº 514/2011 implica, efetivamente, na realização de despesa pública e de todas as consequências orçamentárias e financeiras que lhe são próprias, pois a par de representar a baixa de um crédito de dívida ativa, ela também é registrada como despesa orçamentária destinada à aquisição de um bem. É como se, na prática, o ente federal credor estivesse adquirindo um imóvel usando como moeda o crédito de que ele dispunha junto ao devedor, o que não deixa de perfazer, à toda evidência, dispêndio de recursos públicos.

12. Nesse diapasão, por acarretar despesa pública, a adjudicação de imóveis *sub oculi* deve necessariamente observar as normas orçamentárias e financeiras pertinentes, dentre elas: (a) a de contar com previsão orçamentária anterior (art. 165, § 5º, da Constituição Federal¹) e não exceder os créditos correspondentes (art. 167, II, também da

¹ Art. 165. (...)



CF²); (b) a de ser antecedida por empenho (art. 60, *caput*, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964³); e, no que tange especificamente ao ato normativo que a prevê, (c) a de ser acompanhado por estimativa do impacto orçamentário-financeiro que irá causar no exercício em que passar a vigorar e nos dois imediatamente posteriores e por declaração formulada pelo ordenador de despesa atestando que o aumento de despesa se harmoniza orçamentária e financeiramente com a lei orçamentária anual, além de ser compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, *caput*, I e II, da LRF⁴).

13. Nessa ordem de inteligência, parece-me indisputável o acerto da afirmação da STN/MF, reiterada pela PGFN, de que a adjudicação de imóveis regrada pela Portaria AGU nº 514/2011 depende de prévia e específica dotação orçamentária – dado o princípio da universalidade⁵ – e em UO responsável por sua execução. A ela apenas acrescento ser imprescindível que a adjudicação de imóveis seja antecedida por empenho quando da sua efetivação, face à exigência contida no já mencionado art. 60, da Lei nº 4.320/1964.

14. Sem embargo, parece-me evidente, por igual, que o fato de a Portaria AGU nº 514/2011 não fazer alusão à sobredita necessidade de previsão orçamentária não a inquina de ilegalidade, haja vista ser curial que o ordenamento jurídico deve ser interpretado sistematicamente e se entrever de sua leitura que nesse ato regulamentar não há

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público."

² "Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;"

³ "Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho."

⁴ "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

⁵ Nas palavras de ELCIO FIORI HENRIQUES,

"1º) princípio da universalidade determina que todas as receitas e despesas do Estado devam ser abrangidas pelo orçamento.

Nos termos do art. 165, § 5º, da CF/1988, não apenas as pessoas jurídicas de direito público devem ter suas receitas e despesas contidas no orçamento, mas também seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Estado, as empresas controladas pelo Poder Público e as entidades vinculadas à seguridade social." (In CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos Públicos. A Lei 4320/1964 comentada*. São Paulo: RT, 2009, p. 32)

disposição que contrarie as normas orçamentárias e financeiras aplicáveis quando da realização de despesa pública. Em outras palavras, em momento algum a Portaria AGU nº 514/2011 tenciona impedir, expressa ou tacitamente, que o procedimento de adjudicação de imóveis por ela regrado se subsuma às normas gerais sobre orçamentos e finanças previstas na legislação brasileira.

15. No que se refere ao art. 16, da LRF, e ainda partindo da premissa de que a adjudicação de imóveis em discussão ocasiona despesa pública e todos os seus consectários, também sou da opinião de que a Portaria AGU nº 514/2011 pecou por não se ter feito acompanhar, até onde se sabe, por estimativa do impacto orçamentário-financeiro que acarretaria ao erário, não apenas no exercício que entrou em vigor, mas também nos dois que sucederam logo após, afrontando, destarte, a prescrição do art. 16, I, da LRF. Nesse passo, igualmente acompanho a PGFN quando defende que caberia à AGU, e não aos órgãos e entidades interessados na adjudicação de imóveis, realizar a apontada estimativa. A propósito, faço meus os argumentos expendidos por aquele Órgão de Direção Superior sobre este ponto:

9. (...) atos normativos infr legais, como Decretos, Portaria e Resoluções, desde que e na medida em que acarretem aumento de despesa, devem sempre vir acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, assim como da competente previsão orçamentária, no caso de entrar em vigor após a aprovação do orçamento para o respectivo exercício financeiro. Tal é, a meu ver, exatamente o caso da Portaria AGU nº 514, de 2011, sob análise. Isto porque, se deixado fora ao órgão beneficiado pelo imóvel eventualmente adjudicado a tarefa de, no momento de manifestar o interesse pelo imóvel, estimar o impacto orçamentário-financeiro, este estaria, salvo raras exceções, tecnicamente impossibilitado de incluir em tal estimativa as despesas decorrentes, por exemplo, das transferências constitucionais aos entes subnacionais, tendo em vista não dispor de dados sobre a natureza da receita. Ainda que tal informação sobre a natureza da receita referente ao crédito a ser baixado por ocasião da adjudicação fosse disponibilizada ao órgão ou entidade interessado no respectivo imóvel, a amplitude do comando legal em análise ficaria diminuída, pela perda da visão geral a qual somente a AGU, com base na totalidade dos bens adjudicáveis, pode ter. De fato, que sentido útil, do ponto de vista da gestão fiscal responsável, pode ter a aferição do impacto orçamentário-financeiro de um único imóvel isoladamente? Claro está que, quando a LRF se refere a tal impacto, está se referindo à totalidade dos efeitos financeiros decorrentes da ação como um todo.

16. Acerca do prescrito no art. 167, XI, da Lei Fundamental⁶, também me filio à tese de que a Portaria AGU nº 514/2014 dá ensejo ao seu descumprimento, na medida em que não circunscreve quais créditos junto à União, suas autarquias e fundações públicas poderão ser quitados através da adjudicação de imóveis no curso de processo judicial.

⁶ "Art. 167. (...)".

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



17. Com efeito, afigura-me claro que, ao se levar em conta que a receita proveniente da baixa do crédito continua ostentando seu caráter originário, a adjudicação de imóvel em favor do Poder Público Federal como forma de quitação de dívida referente a contribuições previdenciárias implicará a utilização de recursos oriundos desses mesmos tributos para a realização de despesas diversas do pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, malferindo, assim, a determinação constitucional.

18. De modo a impedir que isso ocorra, e também como forma de minorar os riscos de déficit nas contas públicas em razão da necessidade inafastável de que se proceda a repartição de receitas com os demais entes federativos, disciplinada pela Carta de 5 de Outubro de 1988, sem que haja, a rigor, disponibilidade de caixa⁷, desvela-se de bom alvitre a sugestão formulada pela SOF/MP de que a Portaria AGU nº 514/2011 seja revista, de sorte a permitir que a adjudicação de imóveis seja utilizada apenas para a quitação de tributos cujos valores arrecadados tenham destinação específica, vale dizer, sejam vinculados, e desde que observado o vazado no art. 167, XI, da Carta Magna.

19. Alfim, impende ratificar a tese de que a receita derivada da adjudicação de bens imóveis, malgrado não efetivamente arrecadada, pode ser qualificada como Receita Corrente Líquida – RCL, na dicção do art. 2º, IV, da LRF, o que, nas palavras da STN/MP,

(...) resultaria na ampliação dos valores repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCCDF), definido na Lei nº 10.633/2002, o qual utiliza a RCL para eleito de correção do valor a ser aportado ao referido fundo; bem como na elevação do limite das despesas com pessoal, endividamento e garantias, sem a respectiva disponibilidade financeira.

⁷ Vale aqui transcrever a explicação feita pela SOF/MP em sua NOTA TÉCNICA Nº 114/CGMAC/SEAFI/SOF/MP:

^{12.} *A realização de um crédito público mediante adjudicação de bens imóveis, como prevê a Portaria nº 514/2011, não afasta as regras de repartição antes mencionadas e nem a determinação constitucional de aplicação de parcela dos impostos na área de educação. Mantém-se, pois, para as entidades constantes do referido normativo a obrigação de repasse e/ou aplicação dos recursos, conforme os ditames constitucionais ou legais.*

^{13.} *No que tange ao orçamento, o bem adjudicado não constitui receita arrecadada efetiva, pois não houve o fluxo financeiro. Desta forma, tal transação afetaria negativamente os resultados fiscais, uma vez que as respectivas transferências serão computadas como despesa, de caráter primário e no caso das transferências, tais despesas são consideradas obrigatórias. Com isso, compromete-se, potencialmente, o limites das despesas discricionárias. A adjudicação, quanto aos seus efeitos orçamentários, guarda semelhança com as despesas de que trata o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), pois acarreta aumento de despesa e consequentes impactos financeiros e orçamentários.*

Na mesma linha, o seguinte trecho da Nota Técnica nº 2/2013/GEARE/COFIN/SUPOF/STN/MP-DF:

^{3.} *Outro ponto refere-se ao impacto fiscal do processo de adjudicação. Não adentrando aos aspectos jurídicos a cargo da PGFN, apesar do registro de receita decorrente do bem adjudicado, cabe destacar que tal receita não enseja ingresso de recursos. Dessa forma, o impacto seria negativo na medida em que a operação estando associada à baixa de crédito sujeito à repartição tributária ou mesmo recursos vinculados à previdência, não obstante o não ingresso do recurso correspondente, haveria a necessidade de se proceder nas transferências constitucionais e legais aplicáveis, o que de fato constitui despesa orçamentária obrigatória, bem como nas vinculações legais porventura existentes.*

- III -

20. Por todo o exposto, entendo serem as seguintes as respostas a serem dadas aos questionamentos formulados pela SOF/MP nos itens 19.1, 19.2 e 19.3 de Nota Técnica nº 114/CGMAC/SEAFI/SOF/MP, respectivamente:

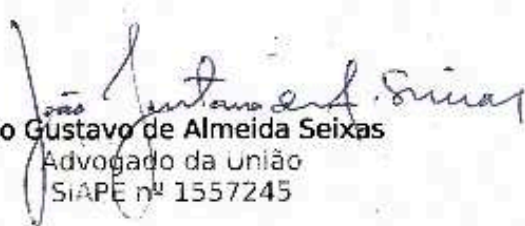
- a) a Portaria AGU nº 514/2011, por si só e em abstrato, não gera despesa e nem afronta as normas orçamentárias e financeiras albergadas pela legislação pátria. Todavia, para que seja aplicada no caso concreto, situação em que efetivamente ocorrerá dispêndio de dinheiro público, é imprescindível que haja dotação orçamentária prévia e específica e que seja antecedida por empenho;
- b) a Portaria AGU nº 514/2011, até onde se sabe, não se fez acompanhar de estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro para o ano de sua entrada em vigor e para os dois subsequentes, ferpeando, assim, o art. 16, I, da LRF. Além disso, defende-se que tal estimativa há de ser feita pela própria AGU, e não pelos órgãos ou entidades interessados na adjudicação de imóveis fulcrada no indigitado ato normativo;
- c) sim, a Portaria AGU nº 514/2011, em seus moldes atuais, dá margem à violação do art. 167, XI, da CF. Daí se recomendar que seja revisada, de modo a autorizar a adjudicação de imóveis apenas nas hipóteses de créditos referentes a tributos vinculados e desde que respeitada a destinação exclusiva dos valores atinentes a contribuições previdenciárias ao pagamento dos benefícios assegurados pelo RGPS.

21. Em acréscimo, na esteira dos órgãos que se manifestaram no dossiê, também defendo que a receita originada da adjudicação de imóveis regradada pela Portaria AGU nº 514/2011 é classificável como Receita Corrente Líquida e, portanto, geradora de todas as consequências arroladas pela STN/MF.

22. Em caso de aprovação do entendimento ora firmado, além da devolução dos presentes autos à CONJUR/MP, sou pela remessa de cópias integrais suas à PGU, PGF, PGFN, PGBC e Gabinete do Advogado-Geral da União para ciência e providências que se entender necessárias.

À consideração superior.

Brasília, 24 de janeiro de 2014.


João Gustavo de Almeida Seixas
Advogado da União
SIAPE nº 1557245