

PROTOCOLO Nº: 755884/21
ORIGEM: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER
INTERESSADO: NATALINO AVANCE DE SOUZA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 20/23

Consulta. Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR-EMATER). Questionamento sobre a dação em pagamento de grãos na aquisição de insumos necessários ao desenvolvimento das atividades de pesquisa promovidas pela entidade autárquica. Possibilidade legal. Necessidade de demonstração expressa da vantajosidade da medida em detrimento da regular alienação. Pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Instituto do Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR-EMATER), autarquia integrante da Administração Indireta do Estado do Paraná, por meio de Diretor-Presidente, Natalino Avance de Souza, por meio da qual indaga (peça 3):

1. É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa (“materiais inservíveis”), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?
2. Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

O parecer jurídico foi juntado aos autos (peça 8), concluindo que “a utilização de um modelo para aquisição de insumos agrícolas, mediante o aproveitamento de produtos obtidos da própria pesquisa, ou seja, subprodutos, nos moldes adotados pela grande maioria dos produtores paranaenses, seja por meio de cooperativas ou demais empresas do ramo, mostra-se extremamente vantajoso, não

só em relação a economicidade e agilidade nos processos administrativos, bem como e, principalmente, na ampliação de êxito nos trabalhos de pesquisa, que é o principal objetivo da Autarquia e desejo do pesquisador”.

O relator, Conselheiro Nestor Baptista, entendendo satisfeitos os requisitos de admissibilidade, conheceu a consulta (Despacho nº 73/22, peça 10).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 10/22 (peça 11), consignando não ter encontrado precedentes sobre a matéria.

A 1ª Inspeção de Controle Externo lançou a Instrução nº 3/22 (peça 13), opinou pelo oferecimento das seguintes respostas:

1.1. O instituto da dação em pagamento, previsto no §1º do artigo 6 da Lei Estadual 15.608/07, só pode ser empregado excepcionalmente, seja para alienação de bens móveis e imóveis, quando restar comprovado que não se poderia obter maior vantagem financeira com a venda do bem mediante pagamento em dinheiro e com a comprovação quanto a inexistência de outros credores interessados em obter a satisfação de seus créditos pela mesma modalidade de pagamento, dado a aplicação do princípio da isonomia.

1.2. Não cabe a Administração impor em edital de licitação que o pagamento pelo fornecimento de materiais/produtos ocorra por meio da entrega de outros bens móveis, pois tal sistemática implica na realização de uma operação de permuta, prevista no artigo 533 do Código Civil, a qual está limitada somente às transações realizadas entre órgãos da própria administração pública, conforme disposto na alínea “b” do inciso II do artigo 8º da Lei Estadual nº 15.608/2007.

1.3. A utilização do instituto na dação em pagamento de forma habitual e dentro da sistemática idealizada pelo IDR-Paraná redundaria diversas circunstâncias que trazem riscos à segurança jurídica, à transparência, à isonomia, à probidade e à economicidade das futuras contratações, constituindo-se, assim, em uma opção ilegítima para os procedimentos ordinários de compras públicas.

2.1 o instituto da dação em pagamento, previsto no §1º do artigo 6 da Lei Estadual 15.608/07, só pode ser empregado em situações excepcionais, devendo ser evitado o seu uso na aquisição habituais de materiais/produtos feitas pela Administração Pública.

2.2 a utilização indiscriminada de dação em pagamento pode redundar em riscos à segurança jurídica, à transparência, à isonomia, à probidade e à economicidade de transações feitas por Órgãos Públicos.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 244/22, peça 17) apontou que, em relação à matéria debatida nos autos, “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização”.

Por fim, a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 503/22), ao colacionar alguns exemplos de editais de leilão de excedentes de pesquisa, promovidos por instituições autárquicas de natureza similar à do consulente, ratificou o opinativo da 1ª Inspeção de Controle Externo.

É o breve relato.

Preliminarmente, verifica-se que, embora seja possível vislumbrar o contexto fático que embasou a consulta, sua resposta poderá ser oferecida em tese, tendo em vista a previsão do art. 311, §1º, do Regimento Interno.¹ Demais disso, a admissibilidade do feito pelo Ilustre Relator demanda a apreciação da matéria de fundo pelo *Parquet*.

Quanto ao mérito, nota-se, num primeiro momento, que inexistente disciplina normativa precisa a respeito da matéria, o que efetivamente pode contribuir para o surgimento de debates razoáveis sobre sua adequada interpretação. É necessário, portanto, neste primeiro momento, delinear o panorama legislativo a respeito do instituto.

A dação em pagamento está prevista no Código Civil, em que constitui modalidade especial de adimplemento de obrigação assumida pelo devedor, quando o credor consente em receber prestação diversa daquela inicialmente prevista. Em tal hipótese, ocorrendo a fixação do valor do bem dado em pagamento, o vínculo entre as partes será regulado pelas normas do contrato de compra e venda.

É o que se depreende dos artigos 356 e 357 do Código Civil, a seguir transcritos:

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

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

A Lei nº 8.666/93, no entanto, possui disciplina apenas a respeito da dação em pagamento de bens *imóveis*, prevista como hipótese de licitação dispensada, e tendo por objetivo a quitação de dívida da Administração Pública. Trata-se de situação excepcional, admitida apenas quando a medida se mostrar

¹ Art. 311. (...) § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

vantajosa, mediante justificção expressa, e desde que haja prévia autorização legislativa e avaliação do respectivo bem.

É o que está previsto no art. 17, I, “a”, 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;

Contudo, não há previsão expressa sobre a dação em pagamento de bens *móveis* na Lei nº 8.666/93.

No mesmo sentido é a disciplina da matéria na Lei nº 14.133/21:² a dação em pagamento é prevista como modalidade de alienação de bens imóveis da Administração Pública, sendo que, para tanto, a licitação é dispensada. Exige-se, assim como na Lei nº 8.666/93, motivação expressa do interesse público na medida, prévia avaliação e autorização legislativa. Ainda, a Lei nº 14.133/21 silencia a respeito da dação em pagamento de bens *móveis*.

A Lei Estadual nº 15.608/07, por outro lado, prevê a possibilidade de utilização do instituto de dação em pagamento, seja em relação a bens imóveis, seja em relação a *bens móveis*. Para isso, deverá haver motivação expressa a respeito da vantagem ao interesse público. É o que se denota do art. 6º, parágrafo único

Art. 6º A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

I - existência de interesse público devidamente justificado;

II - prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;

III - autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;

IV - licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

§ 1º A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.

² Lei nº 14.133/21: Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: a) dação em pagamento;

Ainda, referida legislação paranaense estipula a dação em pagamento de bens *imóveis* como hipótese de licitação dispensada.³

Feitas tais considerações, conclui-se que, diferentemente do alegado pelas unidades técnicas, a disciplina normativa federal e estadual que rege a matéria não veda a utilização da dação em pagamento nos moldes aventados pela consulente. Pelo contrário, o art. 6º, §1º, da Lei Estadual nº 15.608/07, acima transcrito, **autoriza expressamente** o manejo do instituto.

Nesse passo, a partir de uma interpretação sistemática do Código Civil, da Lei nº 8.666/93 e da Lei Estadual nº 15.608/07, conclui-se ser lícita a estipulação de dação em pagamento (de grãos obtidos mediante atividade de pesquisa) em edital de licitação de entidade autárquica visando à aquisição de insumos agrícolas.

O instituto poderá ser utilizado quando devidamente demonstrada, por motivação escrita, a vantajosidade da medida em detrimento da regular alienação, via licitação pública, dos grãos obtidos em decorrência das atividades finalísticas da entidade pública. Cogita-se, em abstrato, de forma exemplificativa, que o caráter vantajoso da dação em pagamento poderá ocorrer quando o gestor público puder utilizá-la em momento de alta na cotação de preços dos grãos, de modo a maximizar o potencial de valor dos produtos que são de propriedade do Poder Público.

Aliás, tal maximização seria de difícil operacionalização em caso de alienação ordinária dos grãos mediante processo licitatório, eis que nessa hipótese a fixação do valor definitivo de venda dependerá da cotação do dia em que se realizar o respectivo leilão – o que, inclusive, pode acarretar perdas significativas à Administração Pública em caso de oscilação negativa dos preços naquela data.

Além disso, nota-se que a alienação de tais produtos por vezes é realizada inclusive com desconto em face de sua cotação no mercado. É o que se nota, por exemplo, de leilão promovido pela Universidade Federal da Grande Dourados, visando à alienação de subproduto de pesquisa científica (excedente de milho e soja), em que foi previsto, como lance mínimo, o equivalente a 70% da cotação (deságio de 30%) dos produtos na data da sessão pública. Para ilustrar, segue a transcrição do item 3.1 do Leilão nº 02/2022:⁴

³ Lei Estadual nº 15.608/07: Art. 8º Será dispensada a licitação, nos seguintes casos: I - De bens imóveis para: a) dação em pagamento;

⁴ Edital disponível no link: <https://portal.ufgd.edu.br/divisao/licitacao/leilao>

3.1. Os produtos objeto do presente pregão serão comercializados em sacas de 60 Kg, e o valor mínimo previsto para o início dos lances será obtido considerando-se o deságio de 30 % (trinta por cento) do valor do dia para leilão em relação aos lotes de 01 a 03, a ser consultado no site da empresa especializada na divulgação de cotações, Agrolink Cotações de Commodities Agrícolas (www.agrolink.com.br), para o município de Dourados-MS.

Além disso, como destacado pela consulente, a utilização do instituto pode agregar vantagens operacionais, de modo a facilitar a logística na obtenção dos insumos – o que, por certo, é de extrema relevância, considerando que tais insumos são elemento essencial para o sucesso das atividades de pesquisa empreendidas. Com isso, reforça a entidade, sua atividade finalística de pesquisa terá ganhos significativos. Entende-se, nesse contexto, que a possibilidade de efetivação da dação em pagamento dos grãos atende, inclusive, ao **princípio da eficiência administrativa**, considerado em sua dimensão multifacetária (não apenas econômica, mas, notadamente, quanto à satisfação do interesse público buscado pela autarquia).

Naturalmente, deverão ser observadas as exigências dos artigos 5º e 14 da Lei nº 8.666/93, segundo os quais:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

(...)

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Ou seja, o instrumento convocatório da aquisição deverá indicar de maneira precisa seu objeto e os recursos orçamentários necessários à compra. Da mesma forma, os valores dos bens pretendidos deverão ser fixados em moeda corrente nacional.

Por outro lado, nada impede que a Administração Pública estipule que o pagamento seja realizado mediante o instituto da dação em pagamento (seja de forma integral, seja de forma parcial). Embora o Código Civil discipline o instituto como sendo de aceitação facultativa pelo credor, não se pode ignorar que a sua

transposição para uma relação de direito público deve levar em consideração as peculiaridades inerentes ao regime jurídico-administrativo.

Nesse passo, com fundamento no **princípio da supremacia do interesse público sobre o privado**, bem como no **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, basilar do sistema de contratações públicas, poderá o gestor público fixar em edital as regras licitatórias que sejam mais convenientes ao Poder Público, desde que devidamente justificadas e amparadas na legalidade. É o caso, justamente, da dação em pagamento, cuja previsão editalícia é suficiente para assegurar sua aplicação aos fornecedores que se habilitarem no processo licitatório.

No contexto dos autos, ademais, a legalidade da utilização da dação em pagamento já foi devidamente demonstrada. Somando-se a isso, o parecer do consulente minudencia de forma bastante robusta a vantajosidade na utilização do instituto, seja do ponto de vista econômico (dação em pagamento dos grãos utilizando o valor de sua real cotação no mercado), seja do ponto de vista da gestão patrimonial (agilidade e fluidez na destinação dos grãos obtidos como subproduto das pesquisas realizadas), seja do ponto de vista logístico (maior velocidade na entrega dos insumos).

Tais elementos denotam que a supremacia do interesse público estará devidamente contemplada em razão da maior vantajosidade na utilização da dação em pagamento e, por outro lado, a previsão do instituto no instrumento convocatório da licitação deixará transparente, de antemão, a modelagem que será adotada na contratação. Assim, entende-se que seria plenamente legítima a disposição editalícia que estipulasse a dação em pagamento dos grãos como forma de adimplemento da obrigação contraída pelo Poder Público, à qual estará devidamente vinculado o fornecedor que aderir à licitação.

Aliás, este Tribunal de Contas do Estado do Paraná já inseriu a previsão de dação em pagamento em licitações visando à aquisição de veículos automotores. É o que se nota, por exemplo, do Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2018,⁵ cujo item 3.1.2 assim dispôs:

3.1.2. Os licitantes vencedores receberão, em dação em pagamento, 13 (treze) veículos usados, conforme descrição contida no presente Edital, os quais restaram avaliados, em sua totalidade, no montante de 423.142,25 (quatrocentos e vinte e três mil, cento e quarenta e dois reais e vinte e cinco centavos).

⁵ Edital disponível no link:
<https://servicos.tce.pr.gov.br/tcepr/tribunal/salc/SALC_Arquivos/Anexos/3256_Edital%2019-2018%20-%20Carros.pdf>

Também há notícia de utilização desta modelagem por outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal – fato mencionado pela Procuradoria-Geral do Estado de Minas Gerais em Parecer:⁶

21. Neste feito, forçoso concluir que **a dação em pagamento é sim hipótese prescritivamente possível de alienação de bens móveis** pela Administração Pública, fundada na inexigibilidade licitatória, dado o rol não exaustivo apresentado pelo artigo 25 da Lei nº 8.666/93.

22. É de se observar como *conditio sine qua non* para a dação em pagamento a desafetação do bem móvel, não estando ele utilizado pela Administração Pública (artigos 99 e 101 do Código Civil). Nesse sentido, observa-se que a possibilidade para o uso da dação em pagamento abarca diversas hipóteses, sendo necessário análise minuciosa caso-a-caso sobre a juridicidade da relação jurídica e se o bem a ser dado em pagamento é, de fato, passível de ser alienado.

23. A propósito, **há precedentes no sentido da possibilidade de a Administração Pública adquirir bens de modelos novos dando em pagamento a particular bens com modelos ultrapassados**. No julgamento do Acórdão nº 277/2003, o Tribunal de Contas da União (TCU) exarou manifestação conclusiva pela possibilidade de que veículo usado fosse dado em pagamento pela Administração Pública por veículo novo, após regular procedimento licitatório. Foi noticiado inclusive nos autos de referido processo que o próprio TCU utiliza-se de expediente semelhante, **visando a alcançar maior celeridade nas suas licitações e maior economicidade na gestão de patrimônio**, além de que o Supremo Tribunal Federal adotou a mesma sistemática em concorrência destinada à compra de veículos novos. Seguindo este mesmo entendimento, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro exarou o Parecer nº 8/2010, entendendo ser possível a dação em pagamento de veículos usados nos processos licitatórios em que se adquire veículo novo, invocando a doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o qual sustenta "[o]bserva[r]-se que na Lei de Licitação não há obrigatoriedade a que os pagamentos sejam realizados em moeda corrente nacional, mas devendo ser expressos dessa forma (...) Além da redução de procedimentos e custos - leilão para alienação e pregão para a aquisição -, ainda há a possibilidade de otimizar recursos do orçamento, sempre muito escassos" (Sistema de Registro de Preços e Pregão. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 440)

A utilização da dação em pagamento por tais órgãos parece encontrar fundamento nas razões invocadas pela consulente, quais sejam, as vantagens econômicas, operacionais e logísticas verificadas no modelo. Acrescente-se, por outro lado, que inexistente vedação legislativa para o uso do instituto. Dessa forma, não se vislumbra motivo para impedir a adoção de tal sistemática, desde que demonstrada, no caso concreto, a sua vantajosidade.

⁶ Parecer disponível no link:

<<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/parecer-16.058.pdf>>

Reforça-se, nessa linha, que os grãos obtidos no desenvolvimento de pesquisas são bens móveis desafetados, eis que constituem mero subproduto da atividade finalística da autarquia. Assim, não estando empenhados a qualquer finalidade pública, e considerando as vantagens já listadas acima, a sua destinação para a dação em pagamento revela-se plenamente viável do ponto de vista jurídico.

Sedimentadas tais bases, não se vislumbra qualquer dos riscos suscitados pelas unidades instrutivas. Pelo contrário, sua utilização nos moldes ora traçados revela-se segura, transparente, lícita e potencialmente mais eficiente.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte resposta: *é lícita a dação em pagamento de grãos para a aquisição de insumos necessários ao desenvolvimento de atividades finalísticas de pesquisa por entidade autárquica, desde que haja motivação escrita que demonstre a vantajosidade (econômica, operacional ou logística) da medida em detrimento da regular alienação de tais bens via processo de leilão público.*

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas