



## MINUTA NOTA TÉCNICA xx/2024-ATRICON

**Assunto:** Dação em pagamento de imóveis e gestão de ativos imobiliários pelos Regimes Próprios de Previdência Social.

**CONSIDERANDO** a importância da liquidez na gestão previdenciária para se manter a solvência e o pagamento dos benefícios;

**CONSIDERANDO** as limitações orçamentárias a que estão submetidos os entes federativos na constituição dos fundos garantidores e no equacionamento dos déficits atuariais ocorrentes;

**CONSIDERANDO** as complexidades e particularidades da gestão de ativos imobiliários e suas características mercadológicas;

**CONSIDERANDO** a lacuna normativa existente no cenário nacional a carecer melhor regulamentação da dação em pagamento de bens imóveis para cobertura de déficit atuarial;

**CONSIDERANDO** a importância da diversificação de investimentos na busca por maior estabilidade e rentabilidade;

**CONSIDERANDO** o papel constitucional dos Tribunais de Contas na análise da economicidade, de legitimidade e operacional dos atos administrativos e de gestão dos Regimes Próprios de Previdência;

A **ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON**, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar argumentos e conclusões relacionados aos procedimentos atinentes à dação em pagamento de imóveis aos Regimes Próprios de Previdência Social como forma de aporte para equacionamento do déficit atuarial e à gestão desses ativos pelas entidades de previdência.

### I. QUESTÃO CONTROVERTIDA

1. Está claro que os custos normais e suplementares dos planos previdenciários dos Regimes Próprios de Estados e Municípios impõem extraordinário desafio financeiro e orçamentário a ser considerado pelos Tribunais de Contas ao longo das próximas décadas, em que a pirâmide etária brasileira inverterá sua tendência histórica.

2. O último Anuário Estatístico de Previdência Social<sup>1</sup> (AEPS 2022/2023) dá conta de que

<sup>1</sup> AEPS 2022/2023 consultado em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>.

Outra tabela confrontada foi a do índice de situação previdenciária, disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/indice-de-situacao-previdenciaria-divulgacao-de-resultados>. Acesso em 11-03-2024.



há 2.143 Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados e Municípios no Brasil (tabela XIV.01), congregando quase 9 milhões de segurados, tanto civis, quanto militares (tabela XIV.06), com salário médio de R\$ 3.125,68 (tabela XIV.09). Os pagamentos de benefícios nos Estados e Municípios passou de R\$ 136,7 bilhões em 2014 para R\$ 303,4 bilhões em 2022 (gráfico XIV.09), um crescimento real de 16% em 11 anos (considerando o IPCA do período), que vem se acelerando, a despeito das reformas já implementadas.

3. O resultado atuarial, cota que identifica o valor presente da parte do custeio dos planos previdenciários para a qual ainda não há fontes identificadas, alcançou o patamar deficitário de R\$ 5 trilhões em 2023 (extração 7/2023, exceto o Estado de São Paulo, tabela XIV.12).

4. Por déficit atuarial se quer dizer que, apesar da aplicação de alíquotas sobre a folha de pagamentos - tanto do empregador quanto dos funcionários -, da existência de bens e direitos carreados à função de garantir os pagamentos futuros, da atribuição de receitas futuras outras, enfim, apesar do comprometimento de múltiplas fontes de custeio, ainda há diferença a equacionar.

5. A teor do artigo 2º, § 1º, da Lei Federal nº 9.717/1998<sup>2</sup>, a cobertura das insuficiências financeiras do Regime Próprio é responsabilidade dos próprios entes patrocinadores, o que importa em um endividamento de longo prazo previsivelmente equivalente ao déficit atuarial, não contabilizado adequadamente em qualquer rubrica contábil.

6. Mesmo com os atuais R\$ 266 bilhões em carteiras de investimentos dos Regimes Próprios (tabela XIV.13), o Brasil ainda necessitaria aportar pouco menos da metade de seu produto interno bruto, de cerca de 11 trilhões de reais<sup>3</sup>, para solucionar completamente a previdência de seus servidores públicos.

## I.1. Bônus populacional

7. Agravando o panorama de financiamento da previdência brasileira, há cogitações de ordem demográfica, que reduzem a população economicamente ativa e, por arrasto, reduzem a quantidade de servidores ativos. Antes de tal colapso, entretanto, ocorre um período de estado favorável ao custeio, uma vez que grande quantidade de indivíduos produzem para uma população infantil reduzida e para uma população inativa que ainda não iniciou o crescimento acelerado. O fenômeno é conhecido como “bônus populacional” e define um período que deve ser marcado por acumulação de recursos em regimes sustentáveis (capitalizados).

<sup>2</sup> Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso. Lei 9717/1998.

<sup>3</sup><https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes>

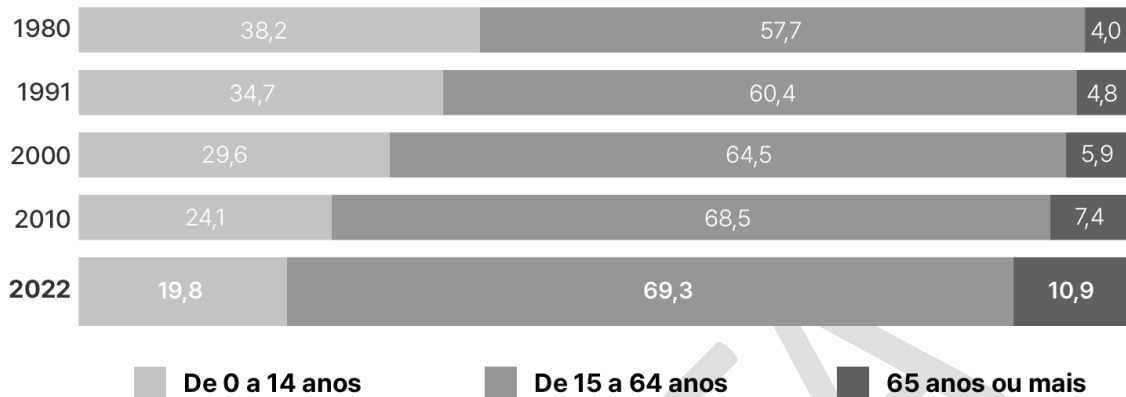
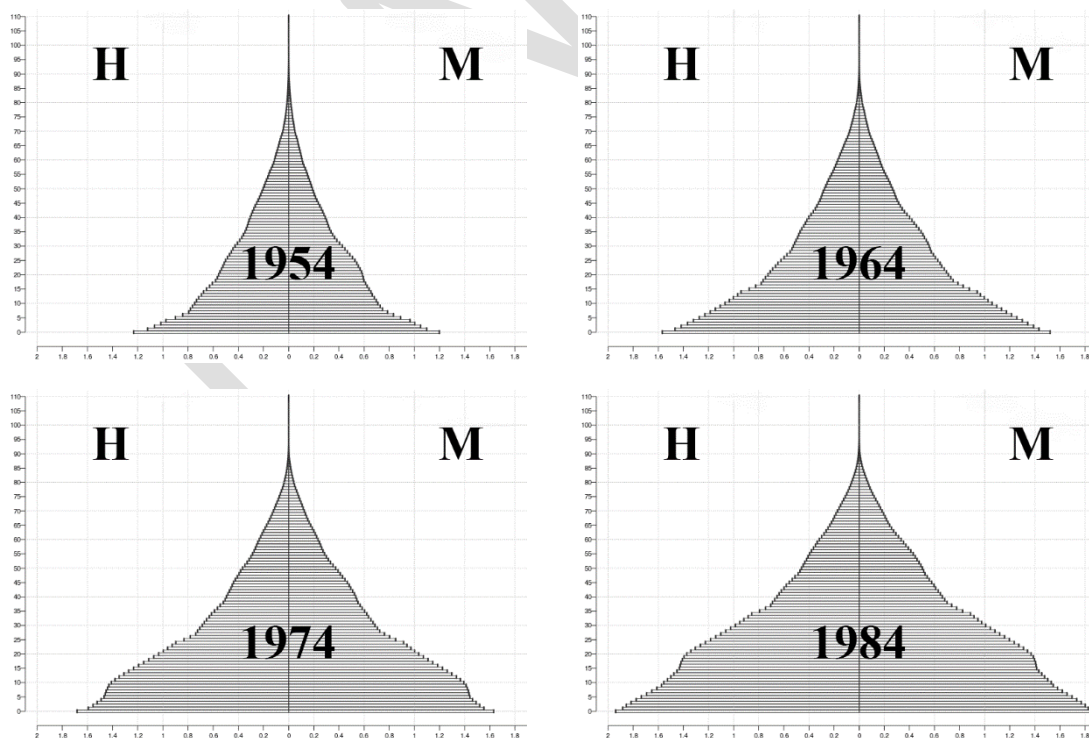


Figura 1 - Proporção da população residente no Brasil na faixa etária indicada (%) nos censos de 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022. Fonte: Censo demográfico de 2022: população por idade e sexo, resultado do universo. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

8. Em 1980, 57,7% da população encontrava-se entre as idades de 15 e 64 anos, percentual que aumentou até 69,3% em 2022, mas que sofrerá queda paulatina e constante nos anos vindouros, com um incremento mais do que proporcional na quantidade de aposentados.



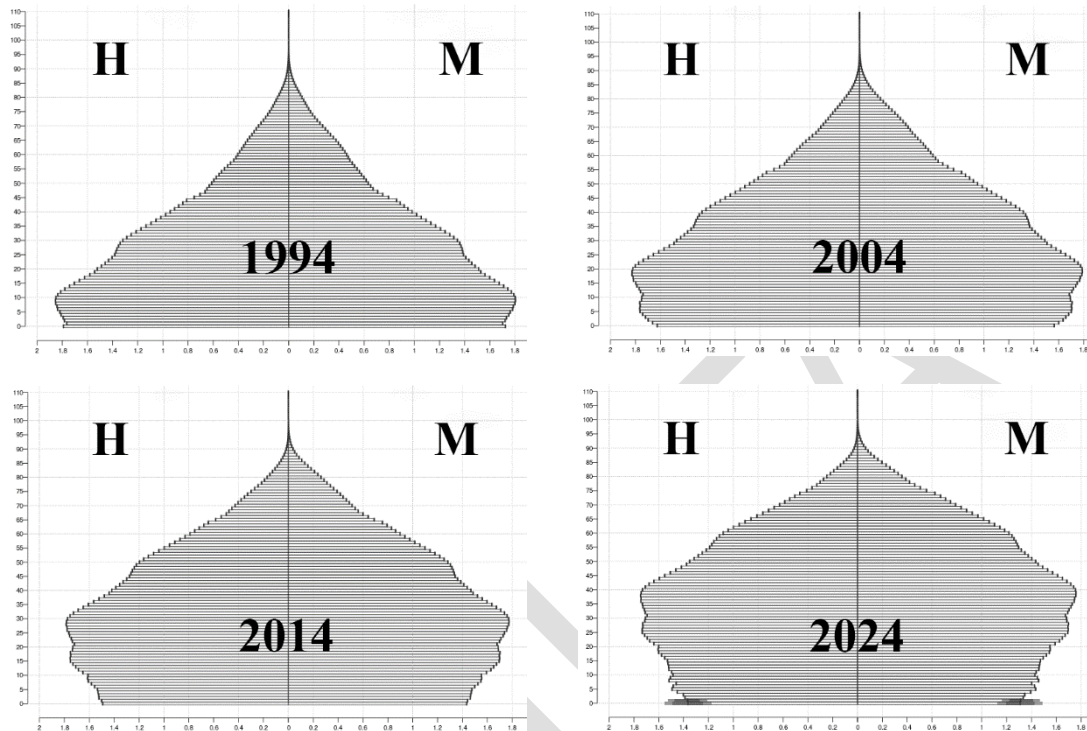


Figura 2 - Pirâmide etária brasileira entre os anos de 1954 e 2024, de dez em dez anos. Escala horizontal: milhões de indivíduos, à esquerda do sexo masculino (H), à direita do sexo feminino (M). Escala vertical: à esquerda idade dos indivíduos, à direita ano de nascimento. Ao centro ao focal atuarial. Fonte: Nações Unidas, DESA, divisão de população, baseado em dados do IBGE, com adaptações do autor. World Population Prospects 2022, <http://population.un.org/wpp/>.

9. A inflexão indicadora de um maior contingente de pessoas naquela idade como proporção do restante, que tem início entre 1984 e 1994 e é visto com idade de 30 anos no gráfico correspondente ao ano de 2014 e com idade de 40 anos no gráfico correspondente a 2024, é chamado “bônus populacional”. O Brasil ingressa, com isso, na fase descendente do abaulamento criado pelo bônus populacional. Essa etapa é caracterizada por avanço progressivo de indivíduos na inatividade, associado à pouca reposição da população ativa. Tal reposição inefetiva é persistente, uma vez que a natalidade se apresenta cronicamente reduzida desde o início dos anos 90.

10. Uma projeção estatística pode ser tentada tomando em conta que as realidades sociais e tecnológicas que propiciaram às famílias terem menor prole e maior sobrevivência continuarão em efeito nas próximas décadas, presunção que parece de todo plausível, haja vista a disseminação da educação e da saúde após a Constituição de 1988. Na figura 3 vemos tal projeção para vinte anos (2044) com intervalo de confiança apresentado em sombreado.

11. Ainda que nos limites mais favoráveis, considerando maior reposição populacional, teremos em 2044, em termos projetados e aproximados, a inversão de massas. Se não houver capitalização, os Municípios terão duas folhas de pagamento em patamares equivalentes. Considerando que a despesa total com pessoal pode consumir até 54% da Receita Corrente Líquida, percebe-se uma preocupação.

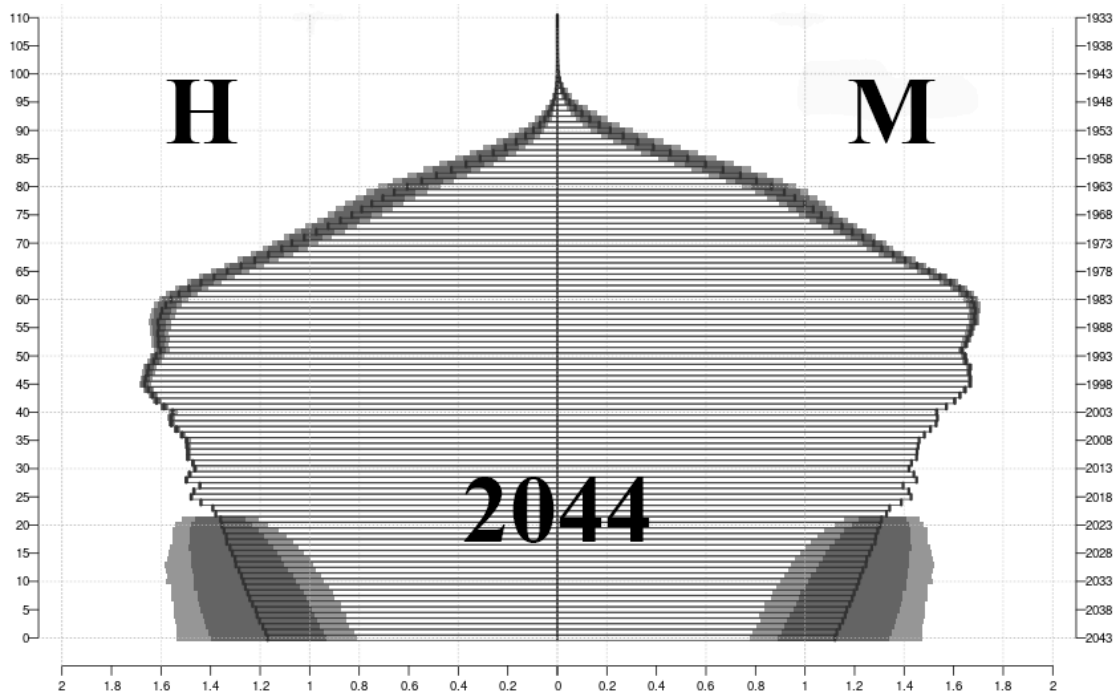


Figura 3 - Pirâmide etária brasileira projetada para o ano de 2044, com intervalos de confiança em cinza claro ( $\alpha = 5\%$ ) e cinza escuro ( $\alpha = 20\%$ ), com adaptações. Escala horizontal: milhões de indivíduos na idade, à esquerda do sexo masculino (H), à direita do sexo feminino (M). Escala vertical: à esquerda idade dos indivíduos, à direita ano de nascimento. Ao centro ao focal atuarial. Fonte: Nações Unidas, DESA, divisão de população, baseado em dados do IBGE. World Population Prospects 2022, <http://population.un.org/wpp/>.

## I.2. Contração da taxa de juros real

12. Outro fator a considerar é a paulatina redução da taxa básica de juros brasileira, a SELIC. Na figura 4 constatamos que há uma clara tendência de redução com acomodação entre 5% e 10%<sup>4</sup>, o que, considerando a taxa de inflação dentro da meta de 4,5% a.a. a longo prazo, conduz a juros reais de cerca de 3% a.a.<sup>5</sup>.

13. O efeito nos RPPSs é duplo: (i) uma vez que a taxa de juros futura constitui baliza para a chamada “meta atuarial” (taxa de juros parâmetro a ser utilizada nas avaliações atuariais), ocorre uma majoração do déficit atuarial sem alteração do fluxo de caixa projetado, em razão do fenômeno conhecido como “convexidade”; (ii) as alternativas de investimentos referenciadas à rentabilidade dos títulos públicos federais, importante componente da estratégia atual, diminui os retornos, levando os gestores da carteira de investimentos dos RPPSs a considerar opções mais arriscadas.

<sup>4</sup> Mesmo com o choque recente que alcançou 13,75%, encerrado em agosto de 2023.

<sup>5</sup> Esta é uma projeção a partir da análise gráfica da série histórica, tão somente. O relatório Focus de fevereiro de 2024 sugere algo similar para o exercício de 2025: IPCA projetado de 3,5% a.a. e SELIC de 8,5% a.a. (<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/02022024>).



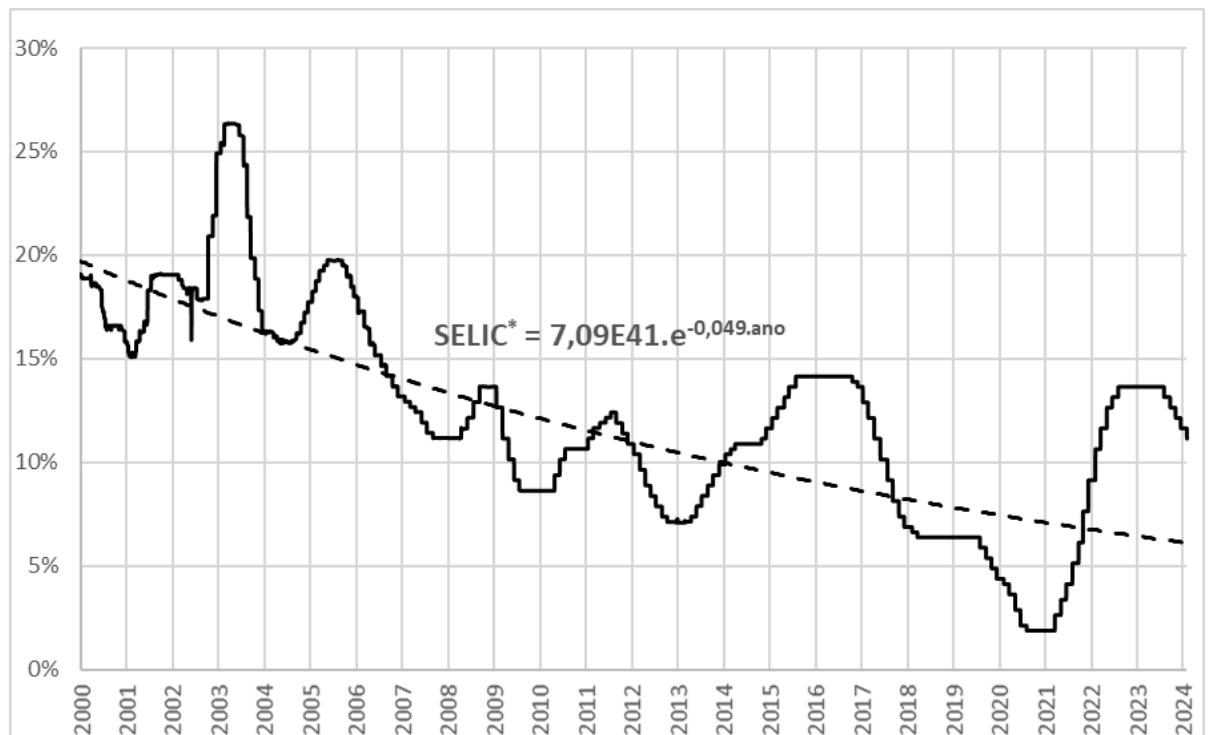


Figura 4- taxa de juros meta SELIC (% a.a.) em linha cheia, projeção exponencial em linha tracejada, com a fórmula (SELIC\*). Fonte: BCB séries temporais e elaboração do autor.

### I.3. Competência municipal na ordenação do espaço urbano

14. É, portanto, a busca por alternativas que caracterizará o financiamento da previdência social nos anos vindouros, colocando em pauta novos projetos e iniciativas. Surge a competência e vocação dos Municípios brasileiros para ordenar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo como experiência a cogitar. Municípios e Estados podem liderar a formação dos ativos imobiliários em suas jurisdições<sup>6</sup>, contribuindo para desembaraçar o historicamente conturbado registro fundiário brasileiro, lançando novos capitais ao mercado a favor de horizontes de longo prazo ao mesmo tempo que depurando o acervo registral. A Constituição Federal prontamente assinala a ordenação dos espaços urbanos como competência municipal, eis que a iniciativa proposta goza de referendo jurídico.

#### CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei,** tem por objetivo ordenar o pleno

<sup>6</sup> “É pacífico o entendimento desta Corte Superior de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária” STJ Resp 447433/SP Min. Rel. Denise Arruda, Data de Julgamento: 01/06/2006, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 22/06/2006 p. 178)



desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º **É facultado ao Poder Público municipal,** mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - **desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida** pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. CF/88

15. Assim a criação dos novos espaços urbanos pode ser seguida da dação em pagamento dos imóveis surgidos ou regularizados, o que constitui o objeto de interesse deste estudo. Nada obstante, é obrigatório o registro: a transferência de imóveis ao RPPS, no passado, já ocorreu em meio a inconsistências e irregularidades diversas que prejudicaram os planos de custeio, a pretexto de beneficiá-los. Os RPPSs de súbito se viam titulares de imóveis que não eram livres para alienação ou oneração, muitos deles ainda apresentando diversos custos de manutenção. Isso bastou para que o MPS editasse o artigo 18<sup>7</sup> da Portaria MTP nº 1.467/2022.

Seção IV Dação em pagamento

Art. 18. É vedada a utilização de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para dação em pagamento de débitos do ente federativo com o RPPS. Portaria MTP 1467/22

16. O tema, como se vê, não é isento de controvérsia, embora estabeleça especial oportunidade focal para o equacionamento, motivo pelo qual se formula o presente estudo. Os Tribunais de Contas brasileiros já tiveram a oportunidade de considerar o assunto e têm a contribuir no intuito de prosseguir com garantias de economicidade e conveniência.

## II. CONSTITUCIONALIDADE DA INTEGRALIZAÇÃO DE IMÓVEIS EM REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

<sup>7</sup> Originalmente, na redação da Portaria MPS nº 402/2008: Art. 7º 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.



17. A autonomia dos entes subnacionais para legislar acerca da ordenação do espaço urbano já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal que, conhecendo ação direta proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra dispositivos da Lei Federal nº 8.666/1993, concluiu que nem tudo ali estabelecido era “regra geral”, sobrepondo-se à norma local, a despeito de a Lei assim o declarar. Ao artigo 17, que estipula regras para alienação imobiliária, incluindo a dação em pagamento, o Supremo julgou que a Lei havia invadido competência alheia.

ADI 927 MC

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO

Julgamento: 03/11/1993

Publicação: 11/11/1994

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.

[...]

**O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação.** O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que **a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia** e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas “a” até “d”. **Não veicularia norma geral, na alínea “b”, que cuida da doação de imóvel,** se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. **No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública.** Uma tal interpretação, **constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público,** tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial. (Excerto do voto do Ministro Carlos Velloso) **g.n.**

18. Em decorrência, normativos federais que eventualmente limitem o tráfego imobiliário pretendido por Estados e Municípios podem ser objeto de superação pelo parâmetro normativo local, que para tanto é competente, desde que observadas as normas de fato gerais, tais como o atendimento do interesse público, a necessária motivação, a autorização por lei e a prévia avaliação.

19. Ademais, os fundos de ativos garantidores dos Regimes Próprios de Previdência Social são estruturas de assento constitucional, visto que ocorrem ao artigo 249 da Lei Maior, dispositivo que não exclui qualquer natureza jurídica que vier a ser integralizada, aceitando bens, direitos e ativos de qualquer natureza. Logo se vê que a Carta Magna não pretendeu dissuadir a dação de imóveis e, muito pelo contrário, deixou claro que o interesse é propiciar a reunião de fundos patrimoniais.





Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. CF/88. g.n.

20. Consentaneamente, o artigo 6º da Lei Federal nº 9.717/1998 e o artigo 63 da Portaria MTP nº 1.467/22 abordam a entrega de bens, de forma que a vedação do artigo 18 desta normadeve ser interpretada em meio a esse contexto.

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa; IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e alterações subseqüentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais; IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Parágrafo único. No estabelecimento das condições e dos limites para aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social, na forma do inciso IV do **caput** deste artigo, o Conselho Monetário Nacional deverá considerar, entre outros requisitos:

I - a natureza pública das unidades gestoras desses regimes e dos recursos aplicados, exigindo a observância dos princípios de segurança, proteção e prudência financeira;

II - a necessidade de exigência, em relação às instituições públicas ou privadas que administram, direta ou indiretamente por meio de fundos de investimento, os recursos desses regimes, da observância de critérios relacionados a boa qualidade de gestão, ambiente de controle interno, histórico e experiência de atuação, solidez patrimonial, volume de recursos sob administração e outros destinados à mitigação de riscos. Lei nº 9.717/1998 g.n.

Art. 18. É vedada a utilização de bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para



dação em pagamento de débitos do ente federativo com o RPPS.

Seção XIII Aporte de bens, direitos e demais ativos ao RPPS

Art. 63. **Em adição aos planos de amortização do deficit e de segregação da massa, poderão ser aportados, ao RPPS, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para equacionamento de deficit ou para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei nº 9.717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios, a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública.**

§ 1º A gestão dos bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza a serem aportados ao RPPS deverão observar, no mínimo, além das normas legais e regulamentares relativas à matéria, os seguintes parâmetros:

I - aporte **precedido de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira;**

II - observância de **compatibilidade com os prazos e taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS;**

III - **aprovação pelo conselho deliberativo do RPPS;**

IV - **vinculação realizada por meio de lei do ente federativo;**

V - **disponibilização**, pela unidade gestora, aos segurados do RPPS, **do estudo e do processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira;** e

VI - **obtenção de rentabilidade compatível com a meta atuarial.**

§ 2º **Os bens, direitos e demais ativos devem ser destacados contabilmente como investimentos**, conforme normas de contabilidade aplicáveis ao setor público e caso não possuam atributos para essa classificação, as receitas provenientes de sua exploração econômica ou de sua vinculação ao RPPS poderão ser consideradas nos fluxos atuariais, atendidos os princípios de razoabilidade e conservadorismo.

§ 3º **As receitas financeiras geradas pelos bens, direitos e demais ativos deverão ser aplicadas conforme resolução do CMN.**

§ 4º **Os bens, direitos e demais ativos poderão**, observados a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM e o previsto em resolução do CMN, **ser utilizados para integralização de cotas de fundos de investimento.**

§ 5º Em caso de segregação da massa, os bens, direitos e demais ativos poderão ser alocados ao Fundo em Repartição ou ao Fundo em Capitalização, ou serem utilizados para sua revisão, observadas as demais prescrições legais e os parâmetros estabelecidos nesta Portaria. Portaria 1467/2022. g.n.

21. Em suma, apesar de o artigo 18 da Portaria MTP nº 1.467/2022 estabelecer vedação, o restante do arcabouço autoriza a conclusão de que aquela vedação deve ser compreendida circunstancialmente e, de fato, como o próprio Ministério da Previdência veio a reconhecer na Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, a vedação se aplica à dação em pagamento do tributo previdenciário, que deve ser regulado a teor do artigo 156, inciso XI, do CTN, e de alíquotas suplementares. Estes créditos tributários e intraorçamentários devem ser satisfeitos em espécie. Quanto aos créditos destinados a abater o déficit atuarial, é cabível a dação em pagamento.



115. Diante do exposto, pode-se concluir o que segue:

a) No âmbito da legislação aplicável aos RPPS, operações envolvendo bens imóveis são admitidas, geralmente, em quatro situações: (i) **para a constituição dos fundos a que se refere o art. 249 da Constituição Federal e para amortização do déficit atuarial**; (ii) nas aplicações dos recursos previdenciários com utilização de imóveis; (iii) na aquisição ou construção de bens imóveis com recursos da taxa de administração; e (iv) no recebimento de imóveis, originários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, em dação em pagamento da compensação previdenciária. Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

22. Sob o ponto de vista regulatório, há outro obstáculo a considerar. A Resolução CMN nº 4.963, de 25-11-2021, não regulamenta a manutenção de imóveis, não reconhecendo, portanto, sua condição de investimento. De outra mão, parte do claro pressuposto de que pode haver imóveis livres para alienação no ativo dos RPPSs. Se conclui pois, nessa capacidade, aceitam que sejam eles integralizados em Fundos de Investimentos Imobiliários, permitindo-se ainda a flexibilização dos limites aplicáveis, consoante artigo 11.

Subseção V - Do Segmento de Fundos Imobiliários

Art. 11. No segmento de fundos imobiliários, as aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social sujeitam-se ao limite de até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento imobiliários (FII) negociadas nos pregões de bolsa de valores.

§1º Aos ativos financeiros de emissores privados que integrem as carteiras dos fundos de que trata o caput aplica-se o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 8º.

§2º Os regimes próprios de previdência social que comprovarem, nos termos do § 7º do art. 7º, o segundo, terceiro e quarto níveis de governança, terão, respectivamente, o limite de que trata o caput elevado para 10% (dez por cento), 15% (quinze por cento) e 20% (vinte por cento) do total de recursos.

§3º **Os limites previstos nesta Resolução não se aplicam às cotas de FII que sejam integralizadas, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários, por imóveis vinculados por lei ao regime próprio de previdência social.** Resolução CMN nº 4.963/2021. g.n.

### III. JULGADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA

23. Os Tribunais de Contas brasileiros já tiveram a oportunidade de exarar manifestações sobre o tema, congruentes com o comando constitucional. Sempre demonstram preocupação, entretanto, quanto à viabilidade e à economicidade dos empreendimentos imobiliários. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo autoriza o procedimento, mas emitindo alertas quando à viabilidade econômica da operação dos bens entregues.

24. Dação em Pagamento

**A Portaria MPS nº 402/08, em seu art. 7º, alterada pela Portaria MPS nº 21/13, proibiu a**



dação em pagamento com bens móveis e imóveis de qualquer natureza, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ações ou quaisquer outros títulos, para a amortização de débitos com o RPPS, excetuada a amortização do déficit atuarial.

24. O Tribunal de Contas de Rondônia manifestou-se mais restritivamente, por cautela, ainda que assinalando ser possível a dação no intuito de amortizar o déficit atuarial.

PROCESSO: 02290/2015 – TCE-RO (Eletrônico)

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.**

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.

25. Mais restritivamente ainda, com desfecho pela procedência de denúncia formulada, pronunciou-se o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, especialmente em virtude de ter havido, no caso, indícios de sobreavaliação, bem como irregularidades no procedimento expropriatório antecedente.

EMENTA - DENÚNCIA PREFEITURA FUNDO DE PREVIDÊNCIA INSPEÇÃO ATOS DE GESTÃO IRREGULARIDADES PROCEDÊNCIA MULTA.

**É procedente a denúncia** formulada quando constatadas em inspeção irregularidades de atos de gestão praticados em desacordo com as determinações legais e constitucionais, **em razão de:**

I - **pagamento de débitos previdenciários por meio de dação de bens, uma vez que 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;**

II - **indícios de sobrepreço de imóvel destinado à desapropriação, declarado de utilidade pública e interesse social sem a indicação da destinação específica do bem;**

III - designação de servidor ocupante de cargo comissionado de secretário municipal de administração para exercer simultaneamente cargo de diretor presidente do fundo de previdência dos servidores públicos do município.

(TCE-MS - DEN: 132732013 MS 1424471, Relator: MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 1525, de 07/04/2017). g.n

26. E, por fim, cabe mencionar a resposta em Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em que, a par de reafirmar o teor da constitucionalidade já mencionada, menciona oito condições a observar.



PROCESSO Nº : 27.248-5/2017

INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP/MT

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

Resolução de Consulta nº \_\_/2017. Previdência. RPPS. Cobertura de déficit atuarial. Plano de Amortização. Dação em pagamento de bens imóveis. Condições.

1) É vedada a dação em pagamento com bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza, para amortização de débitos com o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, exceto se destinados à amortização de déficit atuarial (art. 7º da Portaria MPS nº 402/2008).

2) É possível o recebimento de bens imóveis em dação em pagamento pelo RPPS, em substituição de parcelas mensais, presentes e futuras, correspondentes a contribuições pecuniárias suplementares ou aportes atuariais já estabelecidos em Plano de Amortização, desde que observadas as seguintes condições:

**a) vinculação do imóvel, por lei, ao RPPS;**

**b) realização de criteriosa avaliação de valor de mercado do bem imóvel, bem como de sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios do RPPS, devendo essa avaliação ser realizada por profissional legalmente habilitado;**

**c) observância às normas de atuária aplicáveis aos RPPS;**

**d) comprovação de que o imóvel está desafetado, livre e desembaraçado de quaisquer ônus ou gravames;**

**e) realização de vistoria prévia, por representantes do RPPS, para a verificação das condições de conservação física do imóvel e para certificação de que o mesmo não esteja ocupado ou em utilização;**

**f) apresentação de plano de destinação/liquidez do imóvel, contemplando estudos econômico-financeiros que possibilitem a comprovação da viabilidade de alienação, ou constituição de fundos de investimentos imobiliários, ou locação de imóvel objeto da dação;**

**g) aprovação prévia pelo Conselho de Previdência ou órgão equivalente;**

**h) criação de lei específica do ente federativo regulamentando a dação em pagamento para o aporte de bens imóveis ao RPPS. g.n**

27. Quanto ao Ministério da Previdência Social, por meio do já mencionado processo SEI MF 166631, foi exarada a Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, cujo assunto é “esclarecimentos acerca de aspectos relacionados a transações envolvendo bens imóveis no âmbito dos regimes próprios de previdência social”. Ao fim ficaram consignadas 42 conclusões (de “a” até “ao”). À alínea “i” o Ministério elenca os cuidados que acredita necessários para uma dação em pagamento revestida de regularidade.

115. [...] i) No caso de RPPS cuja unidade gestora possua personalidade jurídica, são requisitos para o reconhecimento da integração do imóvel ao patrimônio previdenciário: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações



do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a destinação patrimonial envolver transferência de domínio; (iii) lei do ente federativo autorizando a medida; e (iv) registro da operação de transferência ou constituição do direito real imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis.

j) No caso de RPPS cuja unidade gestora não possua personalidade jurídica própria, são requisitos para o reconhecimento da integração do imóvel ao patrimônio previdenciário: (i) análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração; (ii) avaliação prévia do bem, quando a operação tiver por objeto sua integração ao patrimônio previdenciário; e (iii) lei do ente federativo estabelecendo a destinação previdenciária do imóvel e autorizando, desde já, sua venda e reversão dos valores em proveito do regime próprio (neste caso, o registro contábil correspondente poderá ser feito a partir da data de vigência da lei, ou da data, nela prevista, de vigência da operação).

28. Ainda que não se tenha ventilado, é de se cogitar que, com a entrega em dação no pagamento de imóveis revestindo natureza contratual, cuidados adicionais podem estar insculpidos na Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021. Se não direta e imediatamente imponível, haja vista que se trata de recursos previdenciários que devem estar alocados segundo as condições de mercado, asseguradas condições de proteção e prudência financeira (art. 43, § 1º, da LRF), pode ser observada subsidiariamente. A aquisição de imóveis dispõe de regras no artigo 74 e a alienação de imóveis, no artigo 76.

#### Seção II Da Inexigibilidade de Licitação

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

[...]

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - **avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;**

[...]

#### CAPÍTULO IX DAS ALIENAÇÕES

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;

[...]

§ 1º **A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão. g.n**

#### IV. SÍNTESE DOS CONDICIONANTES LEGAIS

29. Até este ponto da análise, há permissão para a dação em pagamento, a qual se depreende de manifestações dos Tribunais de Contas brasileiros, bem como do Ministério da Previdência Social e de normativo do Conselho Monetário Nacional. Os órgãos de controle e regulação assinalam cuidados, entretanto.

30. Por oportuno, resumizamos o que temos até este ponto:

- a. autonomia patrimonial;
  - i. existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa (art. 6º da Lei nº 9.717/1998);
  - ii. destaque contabilmente como investimentos (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
- b. avaliação prévia;
  - i. avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo (art. 6º da Lei nº 9.717/1998);
  - ii. existência de estudo técnico e processo transparente de avaliação e análise de viabilidade econômico-financeira (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - iii. disponibilização, pela unidade gestora, aos segurados do RPPS, do estudo e do processo de avaliação e análise de sua viabilidade econômico-financeira (art. 63 Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - iv. não aceitação de imóveis com indícios de sobrepreço (TCE-MS DEN: 132732013 MS 1424471);
  - v. criteriosa avaliação de valor de mercado do bem imóvel, bem como de sua liquidez em prazo compatível com as obrigações do plano de benefícios do RPPS, devendo essa avaliação ser realizada por profissional legalmente habilitado (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
  - vi. análise da viabilidade econômica da operação de aporte do imóvel ao RPPS, considerando-se sua compatibilidade com o perfil das obrigações do plano e os custos financeiros e operacionais envolvidos na sua manutenção e administração (Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF);
  - vii. avaliação prévia do bem, quando a destinação patrimonial envolver transferência de domínio (Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF);



- viii. avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos (art. 74 da Lei nº 14.133/2021);
- c. autorização legislativa;
  - i. vinculação realizada por meio de lei do ente federativo (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - ii. vinculação do imóvel, por lei, ao RPPS (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
  - iii. criação de lei específica do ente federativo regulamentando a dação em pagamento para o aporte de bens imóveis ao RPPS (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
  - iv. lei do ente federativo autorizando a medida (Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF);
  - v. autorização legislativa (art. 76 da Lei nº 14.133/2021);
- d. aprovação da operação pelo Conselho Deliberativo do RPPS;
  - i. aprovação pelo conselho deliberativo do RPPS (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - ii. aprovação prévia pelo Conselho de Previdência ou órgão equivalente (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
- e. preferência pela imediata liquidação, observada a modalidade leilão;
  - i. apresentação de plano de destinação/liquidez do imóvel, contemplando estudos econômico-financeiros que possibilitem a comprovação da viabilidade de alienação, ou constituição de fundos de investimentos imobiliários, ou locação de imóvel objeto da dação (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
  - ii. compatibilidade com os prazos e as taxas das obrigações presentes e futuras do RPPS (art. 63 Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - iii. obtenção de rentabilidade compatível com a meta atuarial (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - iv. alienação do bem dado em pagamento pela modalidade leilão (art. 76 da Lei nº 14.133/2021);
- f. aperfeiçoamento da operação no cartório competente, com sua desafetação;
  - i. adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública (art. 63 da Portaria MPS nº 1.467/2022);
  - ii. não aceitação de imóvel declarado de utilidade pública e interesse social sem a indicação da destinação específica do bem (TCE-MS DEN: 132732013 MS 1424471);
  - iii. comprovação de que o imóvel está desafetado, livre e desembaraçado de quaisquer ônus ou gravames (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017);
  - iv. registro da operação de transferência ou constituição do direito real imobiliário no Cartório de Registro de Imóveis (Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF);
- g. cuidado na eleição de eventual gestora;
  - i. exigência, em relação às instituições que administram os recursos, de



- observância a critérios relacionados a boa qualidade de gestão, ambiente de controle interno, histórico e experiência de atuação, solidez patrimonial, volume de recursos sob administração e outros destinados à mitigação de riscos (art. 6º da Lei nº 9.717/1998);
- h. admissibilidade exclusiva para amortização de déficit;
    - i. destino exclusivo para amortização de déficit atuarial, impossível a satisfação de outros débitos previdenciários (TCE-RO 02290/2015);
  - i. vistoria prévia;
    - i. realização de vistoria prévia, por representantes do RPPS, para a verificação das condições de conservação física do imóvel e para certificação de que o mesmo não esteja ocupado ou em utilização (TCE-MT PROCESSO 27.248-5/2017).

## V. PROBLEMÁTICA AINDA POR SOLUCIONAR

31. Ainda que a base legal atualmente em vigor contemple a dação em pagamento, que o Ministério da Previdência Social tenha se manifestado favoravelmente - observados os limites que menciona - e que os Tribunais também tenham aceitado o procedimento, igualmente, sugerindo cautelas, o potencial do instituto ainda está por provar seus integrais desdobramentos. Poucos Fundos de Investimentos Imobiliários orientados para o segmento de RPPS estão estruturados e, dentre eles, não há notícia de que tenham sido constituídos por acervo imobiliário original dos entes patrocinadores.

32. É o caso de se concluir que ainda resta fricção no tráfego imobiliário a prejudicar o interesse dos operadores do mercado em tais ativos. Considero três possibilidades: ou não há oferta de produtos financeiros, ou não há demanda para os produtos eventualmente oferecidos, ou ainda restam empecilhos de ordem jurídica a embaraçar a operação.

33. Não faltam imóveis descumpridores do plano urbanístico municipal em nossas cidades tornando-os candidatos a desapropriação: encontram-se baldios, estão associados a grandes débitos tributários que podem ser satisfeitos pela dação em pagamento, etc. Existem, também, loteamentos e parcelamentos em estruturação que podem envolver destinação compulsória de áreas ao patrimônio público.

34. Entre os ativos dos Regimes Próprios, também são encontrados imóveis amiúde representando controvérsia jurídica relevante a solucionar antes de que sequer se cogite qualquer tipo de ocupação ou oneração. Tudo sugere que os adequados instrumentos financeiros, se existentes, encontrariam demanda.

35. Entre as Instituições Financeiras, de outro lado, há aguda percepção de que os contratos padronizados que dariam guarida à iniciativa aqui analisada precisariam adimplir com extraordinário substrato legal em sua inteireza, sob pena de arrastar relevante risco de imagem. Assim é pois que em tais operadores exige-se a constituição de Comitê de Risco<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Desde a Resolução CMN nº 4.695/2018, já revogada, mas com dispositivo que ainda está vigente (art. 21, § 2º, I, e § 8º) na Resolução CMN nº 4.693/2021, combinado com o artigo 45 combinado com o artigo 60 da Resolução CMN nº 4.557/2017, somente instituições S1, S2 e S3 (bancos e instituições não



Trata-se, portanto, de empresas maiores e mais conservadoras, o que torna pouco provável que, sob insegurança jurídica, seja formado ambiente favorável ao pioneirismo e à aventura comercial.

36. De outra mão, ao analisar as normas postas, percebe-se lacunas. Estas, de primeira análise, causam certa abstração e certa permissividade em alguns de seus conceitos, tais como “atendimento ao interesse público” e “valor justo do imóvel”. Entre as três possibilidades aventadas para a minguada do mercado, talvez a insegurança jurídica ocupe o papel central.

37. Uma cognição concertada entre os órgãos públicos, principalmente Tribunais de Contas, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência Social, Comissão de Valores Mobiliários e Oficiais do Registro de Imóveis<sup>9</sup>, pode uniformizar o entendimento acerca de quais são as condições para conclusão segura das operações.

38. No que segue, investigamos diversos aspectos da dação em pagamento de imóveis para os RPPSs, bem como da gestão desses ativos imobiliários, sugerindo avanços possíveis em favor da segurança jurídica.

## VI. ASPECTOS NOTARIAIS E REGISTRAIS

39. Não há maior expressão da segurança jurídica em sede de direito imobiliário do que a efetiva inscrição da operação translaticia no álbum das matrículas, junto ao oficial do registro da circunscrição. Uma investigação acerca das intercorrências registrárias versando sobre bem público e sobre dação em pagamento revela alguns cuidados, abaixo escolhidos sob viés da prudência.

### VI.1. Fiscalização de obrigações acessórias no Registro do Imóvel

40. O arcabouço regulatório da função registral no Brasil investe o oficial do Registro de Imóveis na fiscalização de um sem-número de obrigações acessórias incidentes sobre o exercício do direito de propriedade. São exemplos a necessidade de inscrever o imóvel rural no cadastro de imóveis rurais e de georreferenciá-lo, o recolhimento dos tributos incidentes, o recolhimento de débitos condominiais, a prova da regularidade dos encargos sociais dos empreiteiros, entre outros.

41. A cautela sugere que uma providência antecedente seja a consulta ao oficial da circunscrição antes da dação em pagamento, em busca de sua assessoria, bem como se emita a certidão de inteiro teor da matrícula, tudo a fim de conhecer eventuais gravames incidentes e retificações necessárias.

42. Ademais, uma vez que uma minuta do título translaticio exista – seja ato administrativo, seja escritura pública - é possível submetê-lo ao procedimento simplificado conhecido como “exame e cálculo dos respectivos emolumentos”, a teor do artigo 12, parágrafo único, da Lei de Registros Públicos, o que deflagra desde logo o procedimento de qualificação registral, representando nova camada de prudência.

---

bancárias de porte superior a 0,1% do PIB).

<sup>9</sup> Interlocação que, possivelmente, é melhor mediada pelo Conselho Nacional de Justiça, que cumpre papel regulatório do setor.



## VI.2. Formalização por escritura pública

43. Embora seja verdade que há títulos administrativos que, autonomamente, são admitidos ao registro, não é o caso de todos. Ademais, vige a tipicidade fechada dos títulos aptos, motivo pelo qual os contratos no âmbito da regularização fundiária, dos programas habitacionais e os decretos expropriatórios são – em primeira análise – os únicos que não seriam prontamente devolvidos pelo oficial, a teor do artigo 221 da Lei de Registros Públicos.

### CAPÍTULO V Dos Títulos

Art. 221 - Somente são admitidos registro:

[...]

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

VI - contratos ou termos administrativos, assinados com os legitimados a que se refere o art. 3º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), no âmbito das desapropriações extrajudiciais. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023).

[...] Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973)

44. Dessa forma, ainda que exista norma em sentido estrito, lei local, decreto, portaria ou outras manifestações unilaterais de vontade oficiais, em atenção ao artigo 108 de nosso Código Civil, é aconselhável a lavratura de escritura pública de dação em pagamento, com a assessoria do Tabelião da circunscrição. No ato, o notário deverá descrever integralmente o imóvel, a dívida ou parcela cuja satisfação a dação faz as vezes, que tal dívida é confessada pelo ente, que o RPPS consente em receber com imóvel em seu lugar, o valor a que ele é atribuído, entre outros aspectos bastantes à satisfação do conteúdo dos artigos 356 a 359 do Código Civil.

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Código Civil (Lei nº 10.406/2002)

## VI.3. Concentração na matrícula

45. Há vantagem em priorizar o registro, pois o ordenamento jurídico vigente fez dele o repositório central das restrições e dos gravames legalmente oponíveis ao comprador de boa-fé. Paulatinamente são reputadas não protestadas as dívidas garantidas pelo bem se não forem averbadas na matrícula, devendo ser solucionadas em perdas e danos ainda que mencionem o imóvel. Dessa forma, tais obrigações não alijam o terceiro de boa-fé da propriedade, favorecendo o tráfego imobiliário e a segurança dinâmica nos negócios jurídicos imobiliários.

46. Desde 2009 já se observava na jurisprudência tal intenção de ter as matrículas eficazes para elucidar as onerações que envolvam imóveis, consoante o enunciado 375 da Súmula do



Superior Tribunal de Justiça. Tal orientação ganhou contornos ainda mais claros e cogentes com a edição da Lei nº 13.097/2015, com o seu artigo 54, que ficou alcunhado “lei da concentração dos atos na matrícula”.

Súmula STJ nº 375:O reconhecimento da fraude à execução **depende do registro da penhora do bem alienado** ou da prova de má-fé do terceiro adquirente. (DJ 30.3.2009 ed. 334)

Art. 54. **Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:**

I – registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II – averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos da previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil;

III – averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV – averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do disposto no inciso IV do caput do art. 792 da Lei nº 13.105, de 2015 – Código de Processo Civil.

§ 1º Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos art. 129 e art. 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.

§2º Para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos a que se refere o caput deste artigo ou para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas:

I – a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985; e

II – a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais.

47. É o que basta à conclusão de que o negócio deve ser levado a registro após a assessoria do Tabelião que lavra a escritura pública.

48. É de se mencionar, entretanto, que os gravames anteriores à eventual desapropriação, se o bem constava como particular antes da afetação ao Município, tendo em vista a nova natureza pública do titular do bem, teriam a pretensão reipersecutória solucionada em perdas e danos de qualquer forma, a teor do artigo 7º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, sem que o outorgado experimentasse os eventuais efeitos da evicção. Essa faculdade deve ser agitada em juízo, para desvincular o Regime Próprio de tais atribuições.

#### **VI.4. Qualificação registral do ato administrativo**





49. Qualificação é o ato de juízo prudencial que faz o registrador de que um título apresentado, enquanto manifestação de vontade das partes, é apto para eficazmente resultar na mutação imobiliária conforme pretendido. Resulta positiva ou negativamente quanto à possibilidade de ser acolhido em sua inteireza, podendo eventualmente ocorrer a cisão, ou seja, que seja aceito não em todos os termos em que elaborado, mas tão somente aproveitando a parte apta, desconsiderando-se o restante, em certos casos, ou com a formulação de requisitos, em outros.

50. A qualificação registral escora-se na legalidade, pelo que deve ser indicada uma razão legal para a negativa que, inexistente, se combate por meio da suscitação de dúvida, que deve ser elaborada pelo RPPS perante o mesmo cartório que formula exigências entendidas indevidas. Repise-se que, a evitar tal empecilho, o registrador pode e deve ser consultado antecipadamente.

51. No mais, entretanto, o ato administrativo, em seu conteúdo negocial, não é ponderável pelo registrador, que deve se ater aos aspectos legais, limitação que se aventa na suscitação de dúvida já mencionada. Depondo quanto a tal limitação, mencionamos doutrina pertinente.

Emitidos pela administração pública, os títulos administrativos gozam das presunções de legitimidade - atendimento ao interesse público - , legalidade - atendimento à legislação vigente - e veracidade - adequação dos motivos. Para fins da qualificação realizada pelos serviços fideijurídicos, é alheia a análise do atendimento ao interesse público, vez que os serviços fideijurídicos não se prestam a revisar os atos do poder executivo. Por outro lado, tampouco compete aos serviços fideijurídicos a revisão da adequação dos motivos da administração pública tarefa que reforça a sua função. DE MIRANDA, Caleb Matheus Ribeiro; CIMINO, Rafael Gil. O Direito e o Extrajudicial. Vol. 2. Direito Administrativo. (coord. Alberto Gentil de Almeida Pedroso). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.320.

## **VI.5. Inadmissibilidade da promessa de dação em Pagamento.**

52. O requisito imposto até aqui, o aperfeiçoamento por meio de registro da escritura pública no Registro de Imóveis, pode impor uma quantidade tal de providências que poderia ensejar a ideia de elaborar contratos preliminares, almejando que produzam efeitos finais no déficit atuarial. Vale dizer, que se entregue o bem, embora existam pendências registrares, de completa descrição do imóvel, quanto a sua correta avaliação ou ainda legais e normativas. Tal documento teria o valor jurídico de “promessa de dação em pagamento”.

53. O risco, entretanto, é que tal convenção não goza de ingresso no registro imobiliário, não podendo ser nem ao menos averbada à margem da matrícula, eis que não suscita qualquer direito real, não sendo, portanto, operação segura a ser considerada.

CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL: 2.272-0/83

DATA DE JULGAMENTO: 13/06/1983

RELATOR: Bruno Affonso de André

Sem que preciso seja recorrer à freqüentemente afirmada taxatividade do rol encartado no art.167 da Lei de Registros Públicos, posição sustentada por AFRÂNIO DE CARVALHO e



em que se arrima o parecer da douta Curadoria oficiante em primeiro grau, até porque tal entendimento não é estreme de peleja na doutrina (WALTER CENEVIVA, "Lei dos Registros Públicos", pg. 350; WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA, "Comentários", vol. 2, pg. 856; WALMIR PONTES, "Registros de Imóveis", pg. 58), bastante se exhibe ao deslinde do tema, para **impossibilitar o ato registral, por qualquer das alternativas alvitradas pelo recorrente, que a chamada promessa de dação em pagamento não confere direito real algum; e se não o atribui, não pode ser registrada, tampouco averbada, inclusive porque não abrange ocorrência que, por qualquer modo, altere o registro (art. 246 da Lei de Registros Públicos).**

Nem se pretenda dilargar o alcance da regra permissiva do registro da própria dação em pagamento (art. 167, I, 31), mesmo que a pretexto de conjugá-la com a admissibilidade do registro da promessa de cessão, ou de compra e venda, porque, se realmente, quando determinado o valor da coisa, freqüentemente ao se tratar de bem imóvel, a dação em pagamento se equipara à compra e venda - mera equiparação, não identidade -, sujeitando-se às normas dessa modalidade (art. 996 do Código Civil), na espécie, o mero compromisso de entrega de uma coisa no futuro não tem, sequer, o caráter de pagamento, por isso que inábil a geração de qualquer direito real.

Os direitos reais, sim, se estabelecem em tipos definidos por lei, consoante "numerus clausus"; outro qualquer, ainda que assemelhado, não possuirá tal natureza, descabido o recurso à analogia para a imputação extensiva do atributo.

"Assim, o direito que o proprietário concede ao rendeiro de construir no terreno dado em arrendamento, embora assemelhável ao direito real de superfície, assim não se configura, uma vez que o contemplou. A retrovenda apresenta-se com características de direito real, mas pode ser assim qualificada porque não consta da relação legal e está disciplinada como simples pacto adjeto ao contrato de compra e venda, ainda que também subordinada às regras da propriedade resolúvel" (ORLANDO GOMES, "Direitos Reais", ed. Forense, 1980, n.º 294, pgs. 398/399).

Em suma, no direito brasileiro, a exemplo do que ocorre noutros sistemas, como nos Códigos francês e alemão, os direitos reais enumerados na lei não podem ser ampliados pela vontade das partes (LAFAYETTE, "Direito das Coisas", Prefácio, n.º 4; CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, "Instituições", vol. 4, pg. 12; ORLANDO GOMES, "Direitos Reais", pg. 398).<sup>10</sup>

## VI.6. Averbação da desafetação

54. A legislação exige que o bem esteja desafetado, como já visto acima. Por vezes surge o questionamento acerca de como se processaria tal convolação. Tendo em vista que a autorização legislativa também é um dever, parece apropriado que o mesmo normativo contenha a declaração de destino previdenciário. O imóvel, com isso, é desafetado de fato e de direito. A lei deve, portanto, conter comando expresso, seja de desafetação, seja de transferência ao âmbito dominical.

55. Tais expressões, entretanto, podem ser despiciendas, considerado o contexto. Um exemplo é suficiente: considere que um imóvel foi dado em pagamento por tributos devidos ao Município, nos termos do artigo 156, inciso XI, do CTN<sup>11</sup>. Nos termos do artigo 76, § 1º, da Lei

<sup>10</sup> No mesmo sentido: KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. Tratado Notarial e Registral. Tomo I. São Paulo: YK editora, 2020, p. 1080.

<sup>11</sup> CAPÍTULO IV Extinção do Crédito Tributário



nº 14.133/2021, já visto acima, o imóvel é considerado prontamente não afetado, podendo ser leiloado.

56. Como assegurar, também ao registrador de imóveis, que não há afetação? Se a matrícula já existe e antecede a dação em pagamento para o RPPS, pode ser necessária a averbação prévia de desafetação no registro, tal como concluiu o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Ressalta-se que a questão da afetação ou não do bem público é fundamental, pois enquanto conservarem tal condição, são inalienáveis e como todos os atos jurídicos envolvendo imóveis carecem de registro ou averbação, a desafetação devidamente averbada constitui elemento essencial para que o bem se convertesse em dominical e pudesse ser alienado (doação com encargo). (TCE-PR Proc. 1290110, Con. Rel. Artagão de Mattos Leão, d.j. 3.12.2018)

57. Anote-se que a doutrina espera receber um texto legal veiculando a desafetação na capacidade de título apto à lavratura do assento<sup>12</sup>.

58. Mais do que mero embaraço burocrático que o ente necessita se desincumbir antes de ver abatido o déficit atuarial pendente com seu RPPS, deve-se considerar o que a desafetação significa. Recaindo sobre um próprio público, escola, posto de saúde, Câmara de Vereadores ou Paço Municipal, deve suceder a imediata desocupação, incontinente.

59. Vale dizer: a desafetação burocrática, por lei ou por outro meio apto, deve corresponder a desafetação de fato.

60. A pronúncia legislativa corresponde não só à intenção da Lei, mas também à intenção e à realidade de todos os que devem cumprir a lei de ofício – a administração direta e indireta do ente.

61. Considere, por exemplo, que exista conveniência de fixar um determinado prazo até que o serviço público possa, enfim, desocupar o imóvel objeto da dação. Seria forçoso reconhecer, então, que, no momento presente, ainda é bem público de uso especial (art. 99, II, do Código Civil) e encontra-se afetado – eis o cuidado com a vistoria mencionado pelo TCE-MT. Ademais, como já referido, a promessa de dação em pagamento é ato sem ingresso no registro, pois vazio de qualquer direito real.

62. A desafetação é de tal forma associada ao elemento objetivo da escritura que pode ser até mesmo impossível, tendo em vista o conjunto normativo incidente. Espaços de uso comum, vias, praças, edifícios públicos e equipamentos urbanos devem observar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano antes de terem destinação modificada (Lei nº 6.766/1979, em especial os arts. 17 e 23).

63. A existência de lei local mais uma vez se mostra importante. De regra é reconhecida

#### SEÇÃO I Modalidades de Extinção

Art. 156. Extinguem o crédito tributário: [...] XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) Código Tributário Nacional.

<sup>12</sup> ALVARES, Luís Ramon. Manual do Registro de Imóveis. São José dos Campos: Cronos, 2021, pg. 412.



ampla competência aos Municípios para promoverem a ordenação de seu espaço urbano. O entendimento foi reiterado pelo STF analisando dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo que justamente limitava a capacidade de desafetação dos Municípios paulistas.

ADI 6602

Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 14/06/2021

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **RESTRICÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL.** OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes.

2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes.

3. **É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo.** Precedentes.

4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pela, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

## VI.7. Registro da conferência de bens em integralização

64. Como último aspecto registral a mencionar, temos a transferência do imóvel ao novo titular. Não trataremos do caso de pessoa física ou jurídica arrematante em leilão, destinação que deve ser preferida, como já mencionado pelo TCE-SP. Concentraremos-nos na integralização de imóveis em conta de cotas de Fundo de Investimento Imobiliário – FII, operação autorizada pela norma e que conta com particularidades no Registro de Imóveis.

65. A eventual integralização dos imóveis do RPPS em FII deve ser objeto de regular registro translativo na matrícula. O título apto a esse registro é denominado “conferência de



bens em integralização de cotas de fundo de investimento”. De primeira análise, tal documento parece constituir exceção à regra da essencialidade da escritura pública insculpida no artigo 108 do Código Civil<sup>13</sup>.

66. Assim se conclui pois a chamada Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) cuidou de excluir a disciplina dos “condomínios gerais” ao cuidar de Fundos de Investimento<sup>14</sup>. Tal exclusão, ao tempo em que emprega institutos das sociedades empresárias, tais como “responsabilidade limitada” (art. 1.368-D, II), lança dúvida acerca do critério de integração da norma em suas lacunas, com possível aplicabilidade do artigo 89 da Lei das Sociedades Anônimas<sup>15</sup>, que expressamente afasta, no caso, a necessidade de escritura pública, “preferindo a certidão dos atos constitutivos”, a teor do artigo 98, § 2º, da mesma Lei.

67. Ademais, às instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro da Habitação – categoria possivelmente integrada pela administradora do FII – é reconhecida a capacidade de emissão de títulos passíveis de acolhimento no registro, desnecessária a escritura pública. Há notícia de instrumentos particulares elaborados para esse fim<sup>16</sup>. Enfim, tudo sugere a conclusão de que na conferência é admissível o instrumento particular.

68. Destaque-se que a Resolução CVM nº 175 veicula a mesma impressão, ao estipular que na intergralização em bens em Fundo de Investimento Imobiliário, aplica-se “no que couber, os arts. 8º a 10, 89 e 98, § 2º, da Lei nº 6.404, de 1976” (Anexo Normativo III, art. 9º, § 3º, *in fine*).

69. Para além de ser admissível o instrumento particular no registro, nas operações subsequentes dispensa-se também a exibição das negativas expedidas pelo Instituto Nacional da Seguridade Social e pela Receita Federal do Brasil, em atenção ao artigo 7º, § 3º, da Lei nº 8.668/1993.

Art. 7º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da instituição administradora, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições:

[...]

§1º No título aquisitivo, a instituição administradora fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário.

<sup>13</sup> Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. Código Civil.

<sup>14</sup> Art. 1.368-C. O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos de qualquer natureza.

§ 1º **Não se aplicam ao fundo de investimento as disposições constantes dos arts. 1.314 ao 1.358-A deste Código Civil.** [...] Código Civil.

<sup>15</sup> Art. 89. A incorporação de imóveis para formação do capital social não exige escritura pública.

<sup>16</sup> FII Fundo Athena I, CNPJ 30.567.216/0001-02, disponível em:

[https://www.unitas.com.br/dash/uploads/sistema/FIIATHENA/INFORMACOES/instrumento\\_particular\\_e\\_integralizacao\\_-\\_17.01.20.pdf](https://www.unitas.com.br/dash/uploads/sistema/FIIATHENA/INFORMACOES/instrumento_particular_e_integralizacao_-_17.01.20.pdf). Consultado em: 12-02-2024.





§ 2º No registro de imóveis serão averbadas as restrições e o destaque referido no parágrafo anterior.

§3º **A instituição administradora fica dispensada da apresentação de certidão negativa de débitos, expedida pelo Instituto Nacional da Seguridade Social, e da Certidão Negativa de Tributos e Contribuições, administrada pela Secretaria da Receita Federal, quando alienar imóveis integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário.** Lei nº 8.668/1993. g.n.

70. O cuidado a observar, e que deve ser requerido pelo RPPS quando do registro da operação na matrícula, é a notícia de que aquele bem é afetado ao FII, consoante artigo 7º, § 2º, da Lei Federal nº 8.668/1993. Segue um exemplo da averbação obrigatória de que trata § 2º do artigo 7º acima encontrado na doutrina, com adaptações, haja vista reforma recente da norma<sup>17</sup>.

AV.X-XXXX. Em DIA/MÊS/ANO. Prenotação xxxx, de DIA/MÊS/ANO. Promove-se a presente averbação em cumprimento ao artigo 7º da lei federal nº 8.668/93, na redação que lhe foi conferida pelo art. 42 da Lei nº 14.754/2023, para constar que o imóvel desta matrícula constitui patrimônio do FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO YYY, com sede em XXXXX, CNPJ/MF XXXX, e que: I - não integra o ativo da administradora; II - não responde direta ou indiretamente por quaisquer obrigações da instituição administradora; III - não compõe a lista de bens e direitos da administradora, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial; IV - não pode ser dado em garantia de débito de operação da instituição administradora; V - não é passível de execução por quaisquer credores da administradora, por mais privilegiado que possa ser; e VI - não pode ser objeto de constituição de ônus reais, exceto para garantir obrigações assumidas pelo Fundo ou por seus cotistas.

Averbado por \_\_\_\_\_

Nome do escrevente - Escrevente/Oficial

(KÜMPEL, Vitor Frederico (coord.) Peças Fundamentais Notariais e Registrais. 3ªed. São Paulo: YK, 2020, p.521, com adaptações)

71. A averbação obrigatória não impede a alienação do imóvel, operação que deve tomar lugar nos termos do regimento interno que regulamenta o FII, incluindo as aprovações ali especificadas, por exemplo, a anuência da Assembleia ou do cotista exclusivo. Transformações tais como a mudança da designação do Fundo e a substituição da administradora, também merecem as competentes averbações. Enfim, o registro na matrícula não prejudica a segurança jurídica do RPPS, procedendo-se de acordo com o estatuto do FII.

72. Até a edição da Lei nº 14.754/2023, entretanto, estavam obstaculizadas quaisquer operações do bem conferido, o que prejudicava sua utilidade comercial e respondia por parte do desinteresse nessa opção de integralização. A lei mencionada, em seu artigo 42, introduziu a possibilidade de oneração dos imóveis integrantes do fundo para garantir obrigações assumidas pelos próprios fundos, motivo pelo qual é possível a securitização de créditos submetidos a regime fiduciário ou a alienação fiduciária em garantia, medidas que flexibilizam

<sup>17</sup> Art. 42 da Lei nº 14.754/2023.





os empreendimentos imobiliários.

## VII. ASPECTOS TRIBUTÁRIOS

### VII.1. Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

73. Apesar de ter imunidade tributária garantida pelo artigo 150, § 2º, da Constituição, tratar dos aspectos tributários referentes à constituição de um FII dos RPPS torna-se relevante considerando a inclusão neste negócio jurídico de atores do mercado, que são pessoas jurídicas de direito privado, portanto não abarcadas na hipótese de imunidade tributária supracitada.

74. O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI é inserido pelo artigo 156, inciso II, da Constituição Federal em meio à competência municipal, diversamente do que ocorria antes, pois, desde a Emenda Constitucional nº 18/1965, tratava-se de tributo estadual. Incide sobre a transmissão onerosa a qualquer título de bens imóveis e de direitos reais sobre eles, exceto os de garantia. A dação em pagamento, portanto, é fato imponible, pois realiza a hipótese de incidência no plano fenomenológico.

75. O artigo 42 de nosso Código Tributário Nacional<sup>18</sup>, em parte ainda vigente, delega a eleição do sujeito passivo dessa relação jurídico-tributária à legislação do ente competente: o Município. É usual que se opte pelo adquirente do imóvel<sup>19</sup>, mesmo porque é quem mais diretamente manifesta a capacidade contributiva. Em se organizando o RPPS como autarquia e sendo, portanto, entidade dotada de personalidade jurídica, haveria, em tese, a necessidade de que o Instituto recolhesse o ITBI incidente, pois não haveria de se falar do fenômeno da

---

<sup>18</sup> Art. 42. Contribuinte do imposto é qualquer das partes na operação tributada, como dispuser a lei. Código Tributário Nacional.

<sup>19</sup> CAPÍTULO II Dos Contribuintes

Art. 6º - **São Contribuintes do imposto:**

I – **os adquirentes dos bens ou direitos transmitidos;**

II – os cedentes, nas cessões de direitos decorrentes de compromissos de compra e venda.

III - os transmitentes, nas transmissões exclusivamente de direitos à aquisição de bens imóveis, quando o adquirente tiver como atividade preponderante a compra e venda desses bens ou direitos, a sua locação ou arrendamento mercantil.

IV - quanto ao direito de superfície, os superficiários, na sua instituição; o proprietário, na sua extinção; e os cessionários, na sua cessão. (Legislação ITBI Município de São Paulo - Lei SP 11154/1991)



“confusão”<sup>20</sup>, que é a identidade dos polos credor e devedor de uma obrigação: é sujeito ativo o Município, e sujeito passivo, o Instituto de Previdência.

76. Ainda que se ventilasse digressão acadêmica acerca da imunidade implícita no caso<sup>21</sup>, parece mais apropriado que se formalize isenção pela via adequada – lei em sentido estrito -, mesmo porque a inexistência de qualquer substrato documental instará o oficial do registro a formular exigência, prejudicando a operação. O mesmo normativo que autorizar, destinar e desafetar o bem pode, também, isentar o tributo da operação de transferência.

77. Não haveria violação da obrigação de editar “lei específica” para a isenção (art. 150, § 6º, da CF/88), posto que cuidam de um mesmo tema, possuem pertinência temática e não subtraem da ciência do Poder Legislativo o resultado. A norma isentiva pode extrapolar a primeira operação – dação em pagamento – para contemplar a eventual conferência de bens em integralização de Fundo de Investimento e até mesmo a subsequente alienação do imóvel pelo FII administrador do bem.

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 13, § 3º, da LC 123/2006, que isentou as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional (“Supersimples”). **Rejeitada a alegação de violação da reserva de lei específica para dispor sobre isenção (art. 150, § 6º, da Constituição), uma vez que há pertinência temática entre o benefício fiscal e a instituição de regime diferenciado de tributação.** Ademais, ficou comprovado que o Congresso Nacional não ignorou a existência da norma de isenção durante o processo legislativo.

(STF ADI 4.033, Min. Rel. Joaquim Barbosa, d.j. 15.9.2010. No mesmo sentido: ADI-MC 1.376 Min. Rel. Ilmar Galvão, d.j. 11.12.1995)

## VII.2. Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e contribuições de melhoria

78. O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU é estipulado no artigo 156, incisol, da CF/88 e, consoante artigo 32 do CTN, tem como hipótese de incidência o

<sup>20</sup> Fenômeno capaz de extinguir as obrigações de pleno direito, consoante artigo 381 do Código Civil, inclusive tributos, a despeito de não constar no artigo 156 do CTN. Nesse sentido, STJ: AGRAVO REGIMENTAL EM AG 117.895 - MINAS GERAIS (96 44328-9)

RELATOR: MINISTRO ARI PARGENDLER

AGRAVANTE: FAZENDA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

AGRAVADA: ORGANIZAÇÕES MANGUEIRAS S/A

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO PELO PRÓPRIO MUNICÍPIO QUE EXIGE O TRIBUTUO. Os litígios possessórios entre particulares não afetam a obrigação de pagar o Imposto Predial e Territorial Urbano, resolvendo-se entre eles a indenização acaso devida a esse título; já quem, sendo contribuinte na só condição de possuidor, é esbulhado da posse pelo próprio Município, não está obrigado a recolher o tributo até nela ser reintegrado por sentença judicial, à míngua do fato gerador previsto no artigo 32 do Código Tributário Nacional, confundindo-se nesse caso o sujeito ativo e o sujeito passivo do imposto. Agravo regimental improvido.

<sup>21</sup> Embora pareça de todo razoável. Veja, por exemplo, STJ Resp 320948/MG Min. Rel. Eliana Calmon. d.j. 22.4.2003.



exercício da propriedade, domínio útil ou mesmo da posse de imóvel na zona urbana. Ademais, o crédito lançado e inadimplido sub-roga-se na pessoa do adquirente, que passa à condição de pessoa responsável de tal passivo tributário<sup>22</sup>. Na extraordinária hipótese em que viesse ao patrimônio do RPPS imóvel onerado por tais tributos – por doação, por exemplo – estaríamos cogitando novamente a ocorrência da sujeição passivo-tributária do RPPS com a dação em pagamento.

79. Recuperando o que já se comentou acerca do ITBI, bastaria que lei local isentasse também o IPTU do acervo imobiliário de propriedade do RPPS, bem como dos bens conferidos em integralização a Fundos Imobiliários, enquanto mantiverem a ligação com a carteira de investimentos do RPPS. A mesma lógica se aplicaria às contribuições de melhoria instituídas pelos Municípios, tributos deambulatórios consoante os mesmos artigos 130 e 131 do CTN e que podem ser objeto de edição de norma isentiva.

80. Quanto às contribuições de melhoria eventualmente instituídas pelos Estados, no caso de RPPSs municipais, pelos Municípios, nos RPPSs estaduais, ou instituídas pela União em ambos os casos, é obrigação *propter rem*, cogente, que deve ser adimplida e, portanto, deve ser considerada adequadamente na avaliação do imóvel recebido, pois reduz-lhe o valor. Observe-se que não cabe a alegação de imunidade recíproca neste caso, pois contribuição de melhoria, embora tributo, não é imposto.

### VII.3. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

81. O imóvel que não se encontra na zona urbana não dá azo ao fato gerador do IPTU, mas, ao contrário, enseja a aplicação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, objeto do artigo 153, inciso VI, da CF/88, de competência da União. Aqui, portanto, há que se falar da imunidade recíproca de que trata o artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição (Art. 150. [...] é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; [...]).

82. É o quanto basta à conclusão de que a exação não altera o valor do imóvel e não se faz necessário exibir negativas na aquisição, pois o RPPS é imune. É possível que o registrador de imóveis exija declaração, o que pode ser fornecido pelo próprio município, se este tiver celebrado o convênio para fiscalizar e cobrar o tributo<sup>23</sup>.

83. Quanto à cobrança do ITR do imóvel entregue pelo RPPS ao FII, é possível a interpretação de que permanece inexigível. Isso pois o FII é tão somente comunhão de bens, desprovido de personalidade jurídica propriamente dita. A transferência para a Administradora é aquisição fiduciária resolúvel, não afastando a natureza subjacente do titular do bem. Assim,

<sup>22</sup> Art. 130. **Os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis**, e bem assim os relativos a taxas pela prestação de serviços referentes a tais bens, ou a contribuições de melhoria, **sub-rogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.**

Parágrafo único. No caso de arrematação em hasta pública, a sub-rogação ocorre sobre o respectivo preço.

Art. 131. **São pessoalmente responsáveis:**

I - **o adquirente ou remitente, pelos tributos relativos aos bens adquiridos ou remidos;** [...] CTN

<sup>23</sup> CF/88 art. 153, § 4º, III.



é plausível a interpretação segundo a qual mesmo integrando Fundo Imobiliário, a propriedade do bem permanece subjetivamente imune ao ITR.

#### **VII.4. Foros e laudêmos**

84. Foro é devido anualmente, à razão de 0,6% do valor do domínio pleno do imóvel, excluídas as benfeitorias. É regulado pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946, artigo 99 e seguintes, quanto aos imóveis da União. Ocorre na hipótese de estarem separados na matrícula o domínio útil e o domínio pleno.

85. Laudêmio é obrigação devida pelo proprietário de domínio útil ao proprietário do domínio pleno, sempre que se realizar uma transação onerosa do imóvel, à taxa de 5% do valor do imóvel. Ocorre na compra e venda de certos imóveis que União reservava o domínio pleno, tais como os da orla marítima. O devedor do laudêmio é o outorgante da dação em pagamento ou da conferência de bens – o Município, no primeiro caso, e o RPPS, no segundo.

86. Há iniciativa do Governo Federal para a remissão de foro<sup>24</sup>, que envolve a aquisição do domínio pleno pelo equivalente pecuniário de 17% do imóvel, com desconto de 25% para pagamento à vista. O montante enfim calculado equivaleria a 4,25% do valor do imóvel, inferior, portanto, ao laudêmio que seria devido (5% do valor do imóvel), excluindo pagamentos em transferências subsequentes. É necessário avaliar, portanto, se já se processou a adesão ao programa mencionado, bem como quais são as condições vigentes do eventual edital de remissão, bem como o valor efetivamente devido.

87. Tanto o foro quanto o laudêmio não ostentam natureza jurídica de tributo, mas de receita em razão do patrimônio - receita originária. A conclusão é, portanto, que precisam ser bem avaliados, nas hipóteses em que ocorrem, para que o recebimento de imóveis pelo RPPS não seja onerado por despesas inesperadas, pois não estão alcançados pela imunidade recíproca e reduzirão o valor do imóvel.

#### **VII.5. Emolumentos**

---

24

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/06/governo-acabara-com-a-cobranca-de-taxa-de-laudemio> consultado em 12/02/2024.



88. Emolumentos são tributos<sup>25</sup> relativos à prestação de serviços notariais e de registro e, a despeito de favorecerem diretamente a pessoa natural delegatária do serviço extrajudicial, são instituídos e majorados por lei, observadas as demais limitações ao poder de tributar.

89. Tendo em vista a referibilidade, divisibilidade e singularidade, aproximam-se da natureza jurídica de taxa, com competência tributária dos Estados. Não são, portanto, impostos, e não se submetem à isenção recíproca de que trata o artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Lei Maior. É possível, entretanto, a isenção, no todo ou de certas parcelas, tal como ocorre na Lei de Emolumentos do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 11.331/2002).

Da Isenção e da Gratuidade

Artigo 8º - A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, e as respectivas autarquias, são isentos do pagamento das parcelas dos emolumentos destinadas ao Estado, à Carteira de Previdência das Serventias não Oficializadas da Justiça do Estado, ao custeio dos atos gratuitos de registro civil e ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça. (Lei nº 11.331/2002)

## VIII. ASPECTOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS

### VIII.1. Renúncia de receitas

90. Comentou-se acima da conveniência de praticar isenções, tais como do ITBI, do IPTU, das Contribuições de Melhoria e dos Emolumentos, o que leva naturalmente à investigação da aplicabilidade do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O dispositivo regula a renúncia de receitas.

Seção II Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

<sup>25</sup> Nesse sentido, ADI-MC 1378/ES Min. Rel. Celso de Mello d.j.30/11/1995:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS – NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) – DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS – INADMISSIBILIDADE VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA – DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA – RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO – MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

(...)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere a sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina.



I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.**

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. Lei Complementar 101/2000

91. Em todos os casos mencionados, parece estar clara a necessidade de observar o artigo 14, uma vez que se cuida-se de isenção de tributos em sentido estrito, com efetiva perda de arrecadação em caso especial, não geral. Com isso, a teor dos incisos transcritos acima, ou não são prejudicadas as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (inciso I), ou há medida de compensação (inciso II).

92. Quanto ao primeiro item, se houver vontade de assim proceder à instrução do projeto de lei isentivo, é de todo possível, mormente tendo em vista a pequena monta de tais renúncias diante da arrecadação municipal. Alerta-se que tal estudo deve constituir anexo, incluindo o impacto projetado, consoante o *caput* do artigo 14.

93. Pondera-se, entretanto, que a uma Variação Patrimonial Diminutiva do ente central corresponde igual e oposta Variação Patrimonial Aumentativa do RPPS, anulando-se, na consolidação dos balanços municipais, qualquer proveito ou prejuízo de fundo patrimonial. Tal argumentação parece fiel ao vocábulo “compensação”, ainda que não seja uma medida adotada em sentido estrito.

94. De outra banda, todo o déficit atuarial do Regime Próprio não é senão obrigação financeira do ente patrocinador pendente de confissão. Assim se conclui em virtude do que dispõe o artigo 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/1998.

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

**§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio,**





## decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro em curso Lei 9717/1998

95. Assim, no intuito de dar cumprimento à disciplina de renúncia de receitas da LRF, não se concebe efetivo prejuízo na situação líquida do ente, fato que, a par de não afastar a aplicabilidade do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sugere argumentos para o anexo de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, documento obrigatório.

### **VIII.2. Registro contábil do imóvel dado em pagamento**

96. O valor de avaliação é assunto bastante sensível, como se pode aferir no acervo jurisprudencial dos Tribunais de Contas mencionado acima. Uma vez que se estipule um determinado valor em lei, por exemplo, no normativo que desafetar o imóvel e o destinar ao RPPS, alterações subsequentes necessitam de contabilização adequada, bem justificadas, ensejando extraordinária resistência de gestores e assessores jurídicos.

97. As possíveis valorizações de bens a que o manual de contabilidade aplicada ao setor público<sup>26</sup> alude são os que seguem:

- a. **valor de aquisição** - soma do preço de compra de um bem com os gastos suportados direta ou indiretamente para colocá-lo em condição de uso;
- b. **valor justo (*fair value*)** - valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado;
- c. **valor bruto contábil** - valor do bem registrado na contabilidade, em uma determinada data, sem a dedução da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada;
- d. **valor líquido contábil** - valor do bem registrado na contabilidade, em determinada data, deduzido da correspondente depreciação, amortização ou exaustão acumulada, bem como das perdas acumuladas por redução ao valor recuperável;
- e. **valor realizável líquido** - quantia que a entidade do setor público espera obter com a alienação ou a utilização de itens de inventário quando deduzidos os gastos estimados para seu acabamento, alienação ou utilização.
- f. **valor recuperável** - maior montante entre o valor justo líquido de despesas de venda do ativo ou da unidade geradora de caixa (valor realizável líquido) e o seu valor em uso.

98. Prossegue o manual sugerindo o emprego do valor justo nos registros contábeis, mas esclarecendo que não mais se conforma às normas aplicáveis (NBC TSP – Estrutura Conceitual).

<sup>26</sup> MCASP, 10ª ed. Brasília: STN, 2023, p. 173 e s/s.



O manual esclarece ainda que a metodologia está em vias de mudança no seio do projeto “Mensurações no Setor Público” (Public Sector Measurement). A observação é corroborada pela norma mencionada, que faz observação de teor similar.

Esta estrutura conceitual não propôs o valor justo (*fair value*) como uma das bases de mensuração para ativos e passivos. Em substituição, propôs o valor de mercado, o qual foi definido do mesmo modo que o valor justo, ou seja, o valor pelo qual um ativo pode ser trocado, ou um passivo extinto, entre partes conhecedoras, dispostas a isso, em transação sem favorecimentos.

O IPSASB/Ifac alega que o valor justo, no contexto do setor público, é semelhante ao valor de mercado e a inclusão de ambas as bases de mensuração poderia ser confusa para os usuários dos RCPGs. Assim, esta estrutura conceitual convergida, em vez de incluir a definição de valor justo baseada em valor de saída, ou a definição de valor justo específica para o setor público, incluiu o valor de mercado como uma das bases de mensuração.

No entanto, ressalta-se que a base de mensuração sob o valor justo ainda deverá permanecer em algumas IPSAS editadas pelo IPSASB/Ifac após a estrutura conceitual e em algumas NBCs TSP convergidas, pois o IPSASB/Ifac, gradualmente, irá rever as bases de mensuração constante das IPSAS de modo a excluir o valor justo. Trata-se do projeto denominado Mensurações no Setor Público (*Public Sector Measurement*).

Os itens BC7.20 a 7.28 do documento original do IPSASB/Ifac (*The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*) expõem de maneira detalhada as razões pelas quais houve a substituição da mensuração baseada no valor justo para o valor de mercado. NBC TSP – Estrutura Conceitual

99. São oferecidos, logo na sequência, quadros alternativos com remissões às diversas formas de apuração do valor contábil mencionadas, separadas nas hipóteses de avaliação de ativos e de passivos.

Base de mensuração	Entrada ou saída	Observável, ou não, no mercado	Específica, ou não, à entidade
<b>Custo histórico</b>	Entrada	Geralmente observável	Específica para a entidade
<b>Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)</b>	Entrada e saída	Observável	Não específica para a entidade
<b>Valor de mercado (em mercado inativo)</b>	Saída	Depende da técnica de atribuição de valor	Depende da técnica de atribuição de valor
<b>Custo de reposição ou substituição</b>	Entrada	Observável	Específica para a entidade
<b>Preço líquido de venda</b>	Saída	Observável	Específica para a entidade
<b>Valor em uso</b>	Saída	Não observável	Específica para a entidade

Tabela 1 - Resumo das bases de mensuração dos ativos. Fonte: NBC TSP – estrutura conceitual.



Base de mensuração	Entrada ou saída	Observável, ou não, no mercado	Específica, ou não, à entidade
<b>Custo histórico</b>	Entrada	Geralmente observável	Específica para a entidade
<b>Custo de cumprimento da obrigação</b>	Saída	Não observável	Específica para a entidade
<b>Valor de mercado (quando o mercado é aberto, ativo e organizado)</b>	Entrada e saída	Observável	Não específica para a entidade
<b>Valor de mercado (em mercado inativo)</b>	Saída	Depende da técnica de atribuição de valor	Depende da técnica de atribuição de valor
<b>Custo de liberação</b>	Saída	Observável	Específica para a entidade
<b>Preço presumido</b>	Entrada	Observável	Específica para a entidade

Tabela 2- Resumo das bases de mensuração dos passivos. Fonte: NBC TSP - estrutura conceitual.

100. Apesar de a norma representar algum aprofundamento teórico do tema, deixa dúvidas relevantes. No caso da dação em pagamento, por exemplo, há simultaneamente uma saída para o ente patrocinador e uma entrada para o RPPS, sem que se vislumbre como, no âmbito dessa mesma operação, um deles reconheça um valor e outro, outro. Mais: como visto acima, a escritura de dação em pagamento precisa descrever a dívida que a transferência extingue, bem como o seu valor.

101. Mercados para ativos imobiliários frequentemente se apresentam pouco movimentados e pouco líquidos, principalmente ao se cogitar imóveis mais extensos e caros, como os que normalmente se cogita a transferir ao RPPS. Colhe-se da coluna “observável ou não” na hipótese de mercados ilíquidos da tabelas 1 e 2 a expressão “depende da técnica”. Tal fato leva à última observação: ainda que se eleja o valor de mercado como paradigma a empregar, a estrutura conceitual não cuida de especificar o pormenor da metodologia de avaliação, dispondo tão somente do quanto conta ao item 7.29.

7.29. Os mercados de ativos que sejam únicos e raramente comercializados não são abertos, ativos e organizados, ou seja, quaisquer compras e vendas são negociadas individualmente e pode haver grande amplitude de valores pelos quais uma transação pode ser acordada. Portanto, os participantes incorrem em custos significativos para comprar ou vender um ativo. **Em tais circunstâncias, é necessário utilizar uma estimativa do valor de venda, à data de mensuração e conforme as condições presentes de mercado.** NBC TSP Estrutura Conceitual.

102. Ademais delegar essa relevante questão metodológica à prática mercadológica (se existente), há a questão de qual a melhor conta deve evidenciar o bem dado em pagamento. É usual que se anote tal ingresso na conta 1.2.3.2: classe “ativo”, grupo “não circulante”,



subgrupo “imobilizado”, título “bens imóveis”<sup>27</sup>. A rubrica é própria para acomodar, por exemplo, o edifício ocupado pela autarquia. Eventuais alterações seriam corrigidas em contas retificadoras do ativo, 1.2.3.8.1.02 (depreciação acumulada - bens imóveis) e 1.2.3.9.1.02 (redução ao valor recuperável de imobilizado).

103. Acima se verificou que tanto a norma do CMN quanto a Nota Técnica do Ministério da Previdência Social parecem repelir a natureza de investimento dos imóveis livres detidos pelo RPPS. Há que se contemporizar, entretanto.

104. A conta 1.2.3.2 surge inapropriada, pois confunde recursos públicos – interesse da própria Administração Pública – com recursos previdenciários – interesse do serviço público prestado. Assim que parece mais adequado que se anote tal ingresso na conta 1.2.2.3.1.02: classe “ativo”, grupo “não circulante”, subgrupo “investimentos”, título “investimentos do RPPS de longo prazo”, subtítulo “investimentos do RPPS de longo prazo - Consolidação”, item “aplicações em segmentos de imóveis - RPPS – fundo em capitalização”.

105. Nesse sentido dispõe a norma IPC 14.

Os imóveis de propriedade dos RPPS, estruturados em regime de capitalização, com finalidade de investimento, quando recebidos para amortização do déficit atuarial, são classificados como “1.2.2.3.1.02.xx - APLICAÇÕES EM SEGMENTOS DE IMÓVEIS - RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO. Cabe ressaltar que os imóveis para uso próprio do RPPS fazem parte de sua gestão administrativa, sendo registrados no grupo do Imobilizado, portanto, fora do escopo desta instrução. IPC 14 revisão 2022, pg.29, item 127

106. Com isso, a conta apta a eventuais correções é a 1.2.2.9.1.03: classe “ativo”, grupo “não circulante”, subgrupo “investimentos”, título “(-) redução ao valor recuperável de investimentos”, subtítulo “(-) redução ao valor recuperável de investimentos - consolidação”, item “(-) redução ao valor recuperável de investimentos do RPPS”.

107. A relevância jurídica de bem evidenciar o ativo imobiliário destinado a investimentos é que a eventual integralização em FII pode não se dar pelo valor que o bem encontra-se registrado na contabilidade. Pode ser necessária a reavaliação, com possível realização de prejuízo. É assim porque, a teor do artigo 9º do Anexo Normativo III – Fundos de Investimento Imobiliário da Resolução CVM nº 175, outros são os requisitos para a avaliação do bem conferido em pagamento, o que naturalmente ensejará valor diverso.

## ANEXO NORMATIVO III – FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO

### CAPÍTULO III – COTAS

#### Seção III – Integralização e Subscrição

<sup>27</sup> Inclusive, quanto a isto, a IPC 14 revisão 2022, pg. 29, item 127: .Os imóveis de propriedade dos RPPS, estruturados em regime de capitalização, com finalidade de investimento, quando recebidos para amortização do déficit atuarial, são classificados como “1.2.2.3.1.02.xx - APLICAÇÕES EM SEGMENTOS DE IMÓVEIS - RPPS – FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO”. Cabe ressaltar que os imóveis para uso próprio do RPPS fazem parte de sua gestão administrativa, sendo registrados no grupo do Imobilizado, portanto, fora do escopo desta instrução.



Art. 9º **A integralização em bens e direitos deve ser feita com base em laudo de avaliação, elaborado por empresa especializada, de acordo com o Suplemento H, e aprovado pela assembleia de cotistas.**

§ 1º A aprovação do laudo pela assembleia de cotistas não é requerida quando se tratar do(s) ativo(s) que constitua(m) a destinação de recursos da primeira oferta pública de distribuição de cotas.

§ 2º O administrador deve tomar todas as cautelas e agir com elevados padrões de diligência para assegurar que as informações constantes do laudo de avaliação sejam verdadeiras, consistentes, corretas e suficientes, respondendo pela omissão nesse seu dever.

§ 3º A integralização em bens e direitos deve ocorrer no prazo estabelecido pelo regulamento ou no documento de aceitação da oferta, aplicando-se, em acréscimo ao art. 78 da parte geral da Resolução, o art. 18 deste Anexo Normativo III e, no que couber, os arts. 8º a 10, 89 e 98, § 2º, da Lei nº 6.404, de 1976.

§ 4º O avaliador deve apresentar declaração de que não possui conflito de interesses que diminua a independência necessária ao desempenho de suas funções.

§ 5º As avaliações realizadas para fins deste artigo ou do art. 40, § 3º, deste Anexo Normativo III, devem observar, ainda, as regras contábeis que tratam da mensuração do valor justo dos bens e direitos avaliados. Anexo Normativo III Resolução CVM 175/2022

108. Há dois requisitos cumulativos para a conferência de bens imóveis em integralização nos Fundos Investimento, a saber: i) elaboração de laudo na forma do suplemento H da Resolução CVM nº 175/2022; ii) aprovação na assembleia de cotistas. Eis aqui mais uma regra que pode prejudicar a entrega dos bens a FII's, pois caso o valor reconhecido na integralização não coincida com o que consta na contabilidade da entidade, será necessária apuração de ganhos ou perdas em período curto de tempo.

### **VIII.3. Binômio Liquidez e Solvência**

109. Repise-se, entretanto, que a primazia é da imediata liquidação do bem dado em pagamento. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, assentou-se como princípio que deve nortear os Regimes Próprios de Previdência o binômio Liquidez e Solvência.

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º **O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social** deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, **evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.** EC nº 103/2019 g.n.

110. Liquidez refere-se à capacidade de conversão de um ativo em dinheiro, medida da agilidade na realização da transformação dos direitos em dinheiro. Solvência indica aptidão da entidade para satisfazer suas obrigações, indicando estabilidade financeira nos prazos em que



os desembolsos são esperados. Tais conceitos são complementares e intrinsecamente interligados.

111. A recepção de bens imóveis para cobrir déficits atuariais é capaz melhorar a solvência do instituto, pois os fluxos de caixa se protraem no tempo. Do ponto de vista contábil transparecerá a saúde financeira que pode não ser referendada, se a duração do ativo for tal que mesmo ao tempo em que os desembolsos se fizerem necessários, os empreendimentos ainda não tenham alcançado a etapa de desinvestimento. É necessária a análise de Asset Liability Management – ALM.

112. Conforme já analisado à suficiência, a legislação permite a dação em pagamento de bens imóveis ao RPPS. Alerta-se, entretanto, que a legislação não permite dação em pagamento de benefícios previdenciários, que são dotados de natureza alimentar. Vale dizer: a conversão daquele ativo imobiliário em ativo financeiro deve ocorrer consoante os tempos das obrigações do RPPS.

113. Diferentemente dos ativos financeiros de mercados consolidados e movimentados, em que se conhece desde a contratação quais os parâmetros de carência e prazo para resgate, os ativos imobiliários não dispõe de tais certezas, subordinando-se a condições mercadológicas. Tal imprevisibilidade autoriza a conclusão de que ativos imobiliários são da categoria dos ativos ilíquidos. Sob tal designação, reúnem-se aqueles em que há dificuldade, imprevisibilidade ou mesmo impossibilidade de alienação.

114. A alienação forçada, em tais circunstâncias, não se dá sem o reconhecimento de grande deságio. Impõe-se, tão logo quanto operacionalmente possível, o estudo, bastando a conclusão de que os projetos imobiliários são viáveis para prosseguir com o projeto de criação de fundo específico.

115. Imagina-se pertinente até mesmo chamada pública por projetos imobiliários de gestoras de FII constituídos ou a constituir, em moldes similares à licitação pública. O exclusivo critério de julgamento econômico, entretanto, seja ele maior avaliação do imóvel, menor taxa de administração ou outro que se eleja, deve ser confrontado com quesitos tais como viabilidade econômico financeira e grau de maturidade do projeto, solidez e experiência da gestora, entre outros.

116. Detalhando o acervo imobiliário que se pretende por sob gestão, oferece-se em disputa entre gestoras experientes no mercado, ao fim sendo eleito o projeto mais adequado, em favor de qual administradora constante da lista (S3) coassinar o projeto se promoverá a conferência de bens em integralização da cotas do FII, medida eventualmente precedida da constituição de fundo específico para atender aos termos em que a disputa veio vazada. Tais termos podem especificar que o acervo imobiliário seja recebido por um determinado valor de avaliação consoante laudo já existente.

117. De qualquer forma, a eventual necessidade de liquidação com deságio para atender aos objetivos previdenciários em condições adversas de mercado não pode representar prática de ato ilícito *in re ipsa*. Tal visão deve ser substituída pela observância do processo, que deve estar suficientemente detalhado, especialmente quanto ao laudo de avaliação (que é tratado abaixo). Em ocorrendo o deságio, os ativos garantidores são corrigidos e o cálculo atuarial subsquente refletirá na exata dimensão do deságio praticado, reonerando o ente patrocinador





que, portanto, não tem qualquer interesse em avaliação artificial.

118. Realizados os estudos, eventualmente as consultas públicas, e bem avaliado o bem, se a decisão do órgão competente for a alienação em leilão ou a conferência a FII, assim se deve proceder a despeito de a operação vir a ser concluída por valor inferior ao que consta da contabilidade, devendo o questionamento dos órgãos de controle recair sobre o cumprimento do devido processo.

119. Por óbvio, se a situação for a inversa e o leilão produzir preço de venda superior ao que consta como valor de avaliação contábil, apura-se apreciação patrimonial que favorece o ente patrocinador tão somente indiretamente, pela redução do resultado atuarial do exercício subsequente. Não se cogita devolução de valores com tal advento.

## IX. ASPECTOS REGULATÓRIOS

### IX.1. Conveniência da gestão imobiliária em Fundos de Investimento Imobiliários

120. O RPPS é entidade de natureza pública cujas finalidades precípuas são a arrecadação da receita previdenciária, a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários. A gestão dos recursos acumulados surge tão somente enquanto incumbência acessória para atingir aquelas finalidades, não como atividade fim. A legislação bem esclarece a precedência, na medida em que derroga investimentos diretos em favor daqueles intermediados por Fundos de Investimentos. O RPPS é, portanto, investidor institucional gestor de recursos de terceiros, não banco de investimento.

121. A proficiência necessária para a adequada gestão e desenvolvimento imobiliário, assim como para a captação de recursos a fim de viabilizar os empreendimentos, são habilidades incompatíveis com as competências típicas de um RPPS e não se inserem em meio a elas.

122. De fato, as particularidades e as limitações impostas na gestão direta de imóveis por uma entidade previdenciária não vêm desacompanhadas de extraordinários desafios, o que se confirma na informalidade em meio a conversas sobre o tema. Interpor uma gestora com comprovada aptidão técnica na área torna-se oportuno para abreviar tais dificuldades.

123. Nesse sentido, os Fundos de Investimento Imobiliários – FIIs se apresentam como instrumentos financeiros aptos à gestão de ativos dessa natureza, estabelecendo ambiente propício à criação de valor com o desenvolvimento urbanístico e imobiliário local, bem como à correta estimativa do potencial econômico dos bens. O normativo em vigor para os investimentos dos RPPSs parece mesmo negar o acesso de imóveis à carteira, preferindo que ocorra a integralização nos fundos mencionados.

Seção I Da Alocação dos Recursos e da Política de Investimentos

Subseção I Da Alocação dos Recursos

Art. 2º Observadas as limitações e condições estabelecidas nesta Resolução, os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados nos seguintes segmentos de aplicação:

I - renda fixa;

II - renda variável;



- III - investimentos no exterior;
- IV - investimentos estruturados;
- V - **fundos imobiliários**;
- VI - empréstimos consignados.
- [...] Resolução CMN 4693/21. g.n

124. Assim os FIs tornam-se importantes no quanto são empregados em finalidades condizentes com suas vocações, movendo o desenvolvimento dos centros urbanos em que se encontram inseridos. Estes produtos existem desde 1993, ano da edição da Lei nº 8.668/1993.

Art. 6º **O patrimônio do Fundo será constituído** pelos bens e direitos adquiridos pela instituição administradora, **em caráter fiduciário**.

Art. 7º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da instituição administradora, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio desta, observadas, quanto a tais bens e direitos, as seguintes restrições:

- I - não integrem o ativo da administradora;
- II - não respondam direta ou indiretamente por qualquer obrigação da instituição administradora;
- III - não componham a lista de bens e direitos da administradora, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;
- IV - não possam ser dados em garantia de débito de operação da instituição administradora;
- V - não sejam passíveis de execução por quaisquer credores da administradora, por mais privilegiados que possam ser;
- VI - não possam ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis, exceto para garantir obrigações assumidas pelo Fundo ou por seus cotistas. (Redação dada pela Lei nº 14.754, de 2023)

§1º No título aquisitivo, a instituição administradora fará constar as restrições enumeradas nos incisos I a VI e destacará que o bem adquirido constitui patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário.

§ 2º No registro de imóveis serão averbadas as restrições e o destaque referido no parágrafo anterior.

§3º A instituição administradora fica dispensada da apresentação de certidão negativa de débitos, expedida pelo Instituto Nacional da Seguridade Social, e da Certidão Negativa de Tributos e Contribuições, administrada pela Secretaria da Receita Federal, quando alienar imóveis integrantes do patrimônio do Fundo de Investimento Imobiliário. Lei nº 8.668/1993

125. Reiteradas provas da conveniência de interposição de FIs para a gestão dos ativos imobiliários em carteira dos RPPS se acumulam, seja por conta das limitações impostas à livre negociação do patrimônio público<sup>28</sup>, seja pela falta de conhecimento técnico e mercadológico necessário para o desenvolvimento dos projetos, seja pela natural alternância na investidura

---

<sup>28</sup> Ainda que se trate de ativo previdenciário que, portanto, dispõe de liquidez facilitada.



do corpo dirigente, legando oscilação de conhecimento e de estilo de administração. Parece de todo adequado que antes mesmo de se aperfeiçoar a dação em pagamento, o RPPS já deva ter em mira ou a pronta alienação ou a integralização em FII, rejeitado a pretensão de administrar diretamente o bem.

## **IX.2. Dificuldades inerentes à integralização em bens (conferência)**

126. Presumindo que o RPPS não leiloará o imóvel, mas o integralizará em um FII, surgem outras preocupações. Cogitando-se a forma mais adequada para concluir tais operações, concebe-se um mercado em que se reúnem, de um lado, gestoras de FIIs orientadas ao segmento previdenciário e, de outro lado, RPPSs que dispõem de imóveis livres para tal destinação.

127. O desafio, nele, é a formação de tais acordos, com a base regulatória existente. Na maioria dos RPPSs brasileiros, o acervo de imóveis existente, embora relevante para redução do déficit atuarial, pode não justificar a criação um FII exclusivo ou de classe exclusiva em FII existente. Em tais casos, seria necessário um delicado acordo de cotistas para receber bens pelos preços que constarem em laudos elaborados pelos entes, em Municípios diversos. Parece um cenário improvável.

128. Se o acervo imobiliário é pequeno, fracionado, escorado em laudo de avaliação precário, parece de todo apropriado que seja destinado imediatamente ao leilão, na forma da lei, reconhecendo-se subsequentemente o deságio eventualmente ocorrente, consoante já investigado linhas acima.

129. Em RPPSs mais maduros, ao contrário, é possível que relevantes ativos imobiliários justifiquem, por seu próprio volume, a estruturação de FII específicos e exclusivos, com margem suficiente para que se acomode planos de negócios personalizados no estatuto, afastando, ademais, as dificuldades que seriam experimentadas com a multiplicidade de praças de lotação, com a aprovação do ingresso em assembleia de cotistas e com os laudos de avaliação de acordo com metodologias diferentes.

130. A constituição de um FII que abarque, explore e desenvolva os específicos ativos de finalidade previdenciária de que o RPPS dispõe aproveita de forma mais completa e apropriada as oportunidades de mercado existentes, contornando as dificuldade de gestão e negociação pelo RPPS.

## **IX.3. Fundos exclusivos (interesse único e indissociável)**

131. Os Fundos de Investimentos previdenciários exclusivos não são isentos de críticas, entretanto. Por uma, ocorrem às expensas de maiores custos de transação, uma vez que quanto menor o patrimônio gerido, tanto maior é a taxa de administração em proporção, uma vez que é determinada por diversas despesas fixas em sua composição. Por outra, ocorre às expensas do nível de governança, pois maiores proximidades entre gestor e controle societário ensejam riscos de captura política, de conflito de interesses e de agência, agravados por uma redução geral na vigilância dos atos praticados.

132. De fato, há vedação para constituição de Fundos de Investimento exclusivos estipulado pelo marco regulatório em vigor, ao *caput* do artigo 19 da Resolução CMN nº 4.963/2921.



Art. 19. O total das aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social em um mesmo fundo de investimento deverá representar, no máximo, 15% (quinze por cento) do patrimônio líquido do fundo, observado o disposto no art. 16. [...] (Resolução CMN nº 4.963/2921)

133. Observa-se, portanto, que o legislador teve o cuidado de impor a diluição das posições dos RPPSs em cada Fundo de Investimentos, devendo haver ao menos sete regimes próprios diferentes. Assim, evita-se que um único RPPS esteja desproporcionalmente exposto ao risco de determinado fundo sem a supervisão de outros. A regra tem como desdobramento direito a impossibilidade de haver Fundo de Investimento exclusivo, com apenas um cotista.

134. Seria possível conceber uma alternativa a fim de manter nível similar de autonomia, enquanto se tem um Fundo de Investimento não exclusivo sem extrapolação de qualquer limite imposto pela Resolução do CMN. A possibilidade surge com o advento das “classes exclusivas”, inovação da Resolução nº CVM 175.

Art. 115. Considera-se “Exclusiva” a classe ou subclasse de cotas constituída para receber aplicações exclusivamente de um único investidor profissional, de cotistas que possuam vínculo societário familiar ou de cotistas vinculados por interesse único e indissociável.

Parágrafo único. A classe exclusiva é considerada um investidor profissional. (Resolução CVM nº 175).

135. Tal possibilidade permitiria o aproveitamento de FII já existente, sendo necessária a emenda do estatuto para a criação de classes exclusivas, satisfazendo a necessidade dos RPPS de propiciar a transferência de seus ativos imobiliários em ambiente menos conturbado e atendendo ao arcabouço regulatório atual. A classe estaria diluída em um fundo maior; porém, restaria preservada a exclusividade para o RPPS constituidor.

136. Além da necessidade de alteração do estatuto, reclamando a mesma aprovação assemblear que se queria originalmente evitar, as classes e subclasses são instituto novo cujo estudo pormenorizado é aprofundamento incompatível com o espaço de que dispomos nesta Nota.

137. Perceba, entretanto, que o § 3º do artigo 11 da Resolução CMN nº 4.963/2021 propicia uma alternativa ao dispor que, no caso de Fundos Imobiliários, não se aplicam “os limites previstos nesta resolução” às cotas integralizadas com imóveis do RPPS. Permanece a pergunta: tal locução quer se referir tão somente ao limite de aplicações como proporção dos investimentos do próprio RPPS, assunto do artigo 18, ou qualquer outro limite, ainda que em dispositivo diverso, tal como o limite de 15% constante do artigo 19?

#### Subseção V Do Segmento de Fundos Imobiliários

Art. 11. No segmento de fundos imobiliários, as aplicações dos recursos do regime próprio de previdência social sujeitam-se ao limite de até 5% (cinco por cento) em cotas de fundos de investimento imobiliários (FII) negociadas nos pregões de bolsa de valores.

§ 1º Aos ativos financeiros de emissores privados que integrem as carteiras dos fundos de que trata o caput aplica-se o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 8º.



§ 2º Os regimes próprios de previdência social que comprovarem, nos termos do § 7º do art. 7º, o segundo, terceiro e quarto níveis de governança, terão, respectivamente, o limite de que trata o caput elevado para 10% (dez por cento), 15% (quinze por cento) e 20% (vinte por cento) do total de recursos.

§ 3º **Os limites previstos nesta Resolução não se aplicam às cotas de FII que sejam integralizadas, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários, por imóveis vinculados por lei ao regime próprio de previdência social.**

(Resolução CMN nº 4.963/2921)

138. De qualquer forma, seja classe exclusiva, seja fundo exclusivo, ambos os produtos são destinados a cotistas que ostentem a qualidade de “investidor profissional”<sup>29</sup>, designação reconhecida a partir da satisfação de certos requisitos delineados em norma. No caso de RPPSs, o normativo a analisar em busca da definição de “investidor profissional” é a Portaria MPS nº 1.467/2022.

Art. 138. **Será considerado investidor profissional**, para os fins da normatização estabelecida pela CVM, o RPPS que atenda cumulativamente aos seguintes requisitos:

I - possua recursos aplicados, informados no DAIR relativo ao mês imediatamente anterior à data de realização de cada aplicação exclusiva para tal categoria de investidor, em montante igual ou superior a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais); e

II - **tenha aderido ao Pró-Gestão RPPS e obtido certificação institucional no quarto nível de aderência nele estabelecido.** Portaria MTP nº 1.467/2022

139. O requisito da portaria (pró-gestão nível IV) somente é satisfeito por quatro RPPSs nacionais, sendo “investidores profissionais” os Regimes do Estado de Rondônia e dos Municípios de Guarujá-SP, Jundiaí-SP e Manaus-AM<sup>30</sup>. Havendo intenção de facultar FIIs exclusivos para um maior grupo no âmbito dos RPPSs, impor-se-ia a alteração do artigo 138 da Portaria.

140. Não se pretende aqui uma mudança regulatória brusca, mas apenas a criação de uma exceção específica à regra do artigo 138 para que se viabilize a constituição dos FII's exclusivos para aporte dos imóveis em carteira dos RPPSs.

#### **IX.4. Conferência de bens**

141. Como visto, a Resolução do Conselho Monetário Nacional permite a integralização de imóveis em Fundos Imobiliários, desde que “conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários” (art. 11, § 3º, da Resolução CMN nº 4.963/2021). A regulamentação mencionada consta do Anexo II da Resolução CVM nº 175.

#### ANEXO NORMATIVO III – FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO

<sup>29</sup> No caso de classes e subclasses, por força do artigo 115 da Resolução CVM nº 175, e no caso de fundos exclusivos, anteriormente pelo artigo 130 da Instrução CVM nº 555/2014, e atualmente considerada contemplada pelo mesmo artigo 115.

<sup>30</sup> Ao tempo da elaboração desta Nota. Fonte: PRÓ-GESTÃO RPPS - RELAÇÃO DE ENTES. Atualização em: 20 de novembro de 2023. Ministério da Previdência Social. Consultado em: 24-02-2024.



Art. 8º A integralização das cotas será efetuada em moeda corrente nacional, **admitindo-se, desde que prevista no regulamento, a integralização em imóveis**, bem como em direitos relativos a imóveis.

Art. 9º A integralização em bens e direitos deve ser feita com **base em laudo de avaliação, elaborado por empresa especializada, de acordo com o Suplemento H, e aprovado pela assembleia de cotistas**.

§ 1º A aprovação do laudo pela assembleia de cotistas não é requerida quando se tratar do(s) ativo(s) que constitua(m) a destinação de recursos da primeira oferta pública de distribuição de cotas.

§ 2º **O administrador deve tomar todas as cautelas e agir com elevados padrões de diligência para assegurar que as informações constantes do laudo de avaliação sejam verdadeiras, consistentes, corretas e suficientes, respondendo pela omissão nesse seu dever**.

§ 3º A integralização em bens e direitos **deve ocorrer no prazo estabelecido pelo regulamento ou no documento de aceitação da oferta**, aplicando-se, em acréscimo ao art. 78 da parte geral da Resolução, o art. 18 deste Anexo Normativo III e, no que couber, os arts. 8º a 10, 89 e 98, § 2º, da Lei nº 6.404, de 1976.

§ 4º **O avaliador deve apresentar declaração de que não possui conflito de interesses que diminua a independência necessária ao desempenho de suas funções**.

§ 5º As avaliações realizadas para fins deste artigo ou do art. 40, § 3º, deste Anexo Normativo III, devem observar, ainda, as regras contábeis que tratam da mensuração do valor justo dos bens e direitos avaliados. Resolução CVM nº 175. g.n

142. Ou seja, admite-se, desde que previsto em regulamento, a integralização de cotas de Fundo de Investimento Imobiliário em imóveis, e, desde que: i) esteja prevista no regulamento; ii) tenha por base laudo de avaliação elaborado de acordo com o suplemento H da Resolução CVM nº 175/2022; iii) seja aprovado em assembleia de cotistas; iv) ocorra no prazo estabelecido em regulamento ou documento de aceitação da oferta; e v) o avaliador apresente declaração de inexistência de conflito de interesses. A Lei das Sociedades Anônimas veicula ainda outras condições<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Art. 8º A avaliação dos bens será feita por 3 (três) peritos ou por empresa especializada, nomeados em assembleia-geral dos subscritores, convocada pela imprensa e presidida por um dos fundadores, instalando-se em primeira convocação com a presença de subscritores que representem metade, pelo menos, do capital social, e em segunda convocação com qualquer número. (Vide Decreto-Lei nº 1.978, de 1982)

§ 1º Os peritos ou a empresa avaliadora deverão apresentar laudo fundamentado, com a indicação dos critérios de avaliação e dos elementos de comparação adotados e instruído com os documentos relativos aos bens avaliados, e estarão presentes à assembleia que conhecer do laudo, a fim de prestarem as informações que lhes forem solicitadas.

§ 2º Se o subscritor aceitar o valor aprovado pela assembleia, os bens incorporar-se-ão ao patrimônio da companhia, competindo aos primeiros diretores cumprir as formalidades necessárias à respectiva transmissão.

§ 3º Se a assembleia não aprovar a avaliação, ou o subscritor não aceitar a avaliação aprovada, ficará sem efeito o projeto de constituição da companhia.

§ 4º Os bens não poderão ser incorporados ao patrimônio da companhia por valor acima do que lhes tiver dado o subscritor.





## X. ASPECTOS URBANÍSTICOS

### X.1. Restrições urbanísticas

143. Restrições relacionadas ao zoneamento urbano podem prejudicar o valor do objeto dado em pagamento para o RPPS. O zoneamento restringe usos permitidos nas diferentes áreas urbanas, cujas destinações devem guardar conformidade. Dessa forma, o valor do imóvel como ativo para o RPPS é alterada se o uso pretendido não estiver de acordo com as regulamentações locais de zoneamento.

144. Aferir tal circunstância é dever do avaliador do imóvel, que deve, para tanto, ter em mente a legislação local, o Plano Diretor e o código de posturas. Exemplos são a limitação de altura para prédios (gabarito), os recuos e até mesmo estilo arquitetônico, quando exigido para cumprir finalidade turística ou respeitar tombamento do conjunto arquitetônico. Certas áreas urbanas podem estar afetadas à preservação ambiental, a zonas industriais ou exclusivamente residenciais.

145. No caso de imóvel existente, a desconformidade com a legislação urbanística pode se revelar na forma de liquidez reduzida, pois terceiros de boa-fé considerarão os custos de adequação em suas propostas. Por representar competência municipal, entretanto, torna-se possível, desde que exista interesse público e adequação urbanística, modificar a legislação a fim de reconhecer no imóvel o maior potencial imobiliário, aumentando seu valor e liquidez final.

146. Restrições relacionadas ao licenciamento ambiental também podem ser um fator complicador na dação em pagamento. Imóveis sujeitos a regulamentações ambientais devem passar por processos de licenciamento adequados para garantir a conformidade com as leis ambientais locais. A ausência de licenciamento pode impedir o desenvolvimento pretendido ou, na melhor das hipóteses, incorrendo em despesas adicionais administrativas, jurídicas ou de consultoria especializada.

147. A restrição pode estar consignada diretamente na matrícula, como no caso do auto de demarcação urbanística (art. 167, II, "26", da Lei de Registros Públicos e arts. 19 e s/s da Lei n 13.465/2012 - Reurb), em atenção à regularização fundiária de núcleos urbanos informais. Embora se trate de mera averbação na matrícula, tal circunstância pode eventualmente levar à ineficácia de qualquer pretensão translaticia do domínio pelo titular tabular. Vale dizer, o imóvel não poderia ser transferido pelo ente patrocinador.

### X.2. Tombamento

148. Outra restrição urbanística a considerar é o tombamento, que é conjunto de ações da Administração Pública no intuito de catalogar e preservar bens dotados de relevante valor histórico, arqueológico, científico, cultural, arquitetônico ou ambiental, impedindo sua supressão, descaracterização ou alteração significativa. É ônus *propter rem*, imposto por lei ao

---

§ 5º Aplica-se à assembléia referida neste artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 115.

§ 6º Os avaliadores e o subscritor responderão perante a companhia, os acionistas e terceiros, pelos danos que lhes causarem por culpa ou dolo na avaliação dos bens, sem prejuízo da responsabilidade penal em que tenham incorrido; no caso de bens em condomínio, a responsabilidade dos subscritores é solidária. Lei nº 6.404/1976



proprietário independentemente de eventual auxílio prestado pelo Estado.

149. Uma vez tombado, o bem passa a ser reconhecido como de interesse público, e qualquer intervenção ou modificação requer aprovação dos órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio cultural. O procedimento pode ser deflagrado pelas três esferas governamentais, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no âmbito da União, ou a Prefeitura Municipal, no âmbito dos Municípios.

150. Trata-se de restrição aferível na certidão de inteiro teor da matrícula, pois o tombamento do imóvel se aperfeiçoa em duas etapas: a inicial, com a averbação do processo na matrícula (art. 167, II, “36”, da Lei de Registros Públicos); e, ao fim, com o registro do tombamento (art. 167, I, “46”, da Lei de Registros Públicos).

151. A teor do Decreto-Lei nº 25/1937, um imóvel tombado que integre o patrimônio histórico e cultural de um Município ou Estado não pode ser objeto de dação em pagamento, posto que se apresenta desde logo inalienável por sua natureza, não podendo ser objeto de dação em pagamento para o RPPS.

Artigo 11 — As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, **inalienáveis por natureza**, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades.

Parágrafo único. Feita a transferência, dela deve o adquirente dar imediato conhecimento ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Decreto-Lei nº 25/1937

152. Na hipótese de o RPPS receber um imóvel desprovido de gravames no registro somente para que mais tarde se averbe o início do processo de tombamento, o que desde logo pode lhe reduzir o valor, por vezes de forma relevante, deve instar pronto e imediato desfazimento do negócio originário, por vício na formação da vontade.

153. O tombamento é procedimento que se cancela, atendendo aos mesmos interesses e forma jurídica que levaram à prática original do ato, devendo tal circunstância ser evidenciada na matrícula por meio de averbação, a teor do artigo 167, inciso II, “36”, da Lei de Registros Públicos. Oportuno, portanto, que a lei de desafetação e destinação do imóvel pratique eventual cancelamento de tombamento que se verifique na matrícula.

### **X.3. Servidão**

154. A servidão subdivide-se em servidões legais, oriundas da lei e válidas sem que se precise anotar em cartório; e servidões convencionais ou voluntárias, que somente subsistem em relação ao adquirente se constarem do registro (art. 167, I, “6”, da Lei de Registros Públicos). O primeiro é o caso dos direitos de vizinhança, como, por exemplo, o direito de passagem imposto pelo imóvel encravado sobre o lindeiro de menor distância até o passeio público.

155. As servidões administrativas podem tanto subsistir enquanto imposições legais, tais como a de acomodar placas e sinais orientadores do tráfego e localização urbana no próprio terreno, quanto convencionais, caso da servidão de passagem de linha de transmissão de



energia elétrica<sup>32</sup>. A análise da certidão de matrícula esclarecerá quanto à existência de tais onerações.

156. O Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo já entendeu que a servidão administrativa convencional prescinde de declaração de utilidade pública<sup>33</sup>, pois não é desapropriação, ocorrendo amigavelmente pela conjunção de vontades.

Apelação Cível CSM/SP 18975-0/5

Mirandópolis- SP

D.J. 26/08/1994

Des. Rel. Antônio Carlos Alves Braga

Equivocado imaginar-se que era essencial ato declaratório de utilidade pública, pois se trata de negócio jurídico realizado pela apelante na qualidade de concessionária de serviço público de energia, mas em caráter particular. Isso, portanto, não impedia o registro.

157. Na hipótese de servidão administrativa convencional em que seja parte o ente patrocinador, haveria de se cogitar, com o seu ingresso na titularidade do imóvel, se ocorreria a extinção da servidão pelo fenômeno da confusão<sup>34</sup>. Nada obstante, a hipótese é consubstanciada em contrato administrativo, com derrogação do regime privatista. Assim, em primeira análise, persistiria a servidão administrativa registrada.

158. Pode ocorrer, ainda assim, o distrato, atendendo ao interesse público ocorrente, o que deve se aperfeiçoar pelo mesmo meio e levado a conhecimento do Registro Imobiliário, com efeitos extintivos equivalentes.

159. Há por fim que se cogitar ainda as servidões ambientais: reserva legal, área de preservação permanente e servidão ambiental em sentido estrito. A primeira representa área de um imóvel rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (art. 3º, III, da Lei nº 12.651/2012). A segunda representa área protegida com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012).

160. A última constitui manifestação unilateral de vontade do titular que impõe a si, para

<sup>32</sup> Com fulcro no artigo 40 do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

<sup>33</sup> Embora tal etapa conste da norma de regência, artigo 6º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, que pode ser legalmente outorgada a órgão descentralizado: artigo 10 da Lei nº 9.074/1995 (ANEEL) e artigo 24, inciso XIX, da Lei nº 10.233/2001 (ANTT).

<sup>34</sup> Art. 1.389. Também se extingue a servidão, ficando ao dono do prédio serviente a faculdade de fazê-la cancelar, mediante a prova da extinção:

I - **pela reunião dos dois prédios no domínio da mesma pessoa;**

II - pela supressão das respectivas obras por efeito de contrato, ou de outro título expresso;

III - pelo não uso, durante dez anos contínuos.

Código Civil



além dos requisitos legais mínimos, em atenção aos artigos 9º-A e s/s da Lei nº 6.938/1981, para que aufera certas vantagens creditícias e tributárias. O diploma não cuida da extinção de tal servidão, o que poderia levar à compreensão de sua perpetuidade, que tem suscitado perplexidade na doutrina. De qualquer forma, são aspectos a se aferir na matrícula do imóvel para que a avaliação do mesmo bem reflita o seu real potencial mercadológico.

## XI. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

### XI.1. Aquisição do imóvel

161. Nesta seção investigamos quais as possíveis origens dos imóveis candidatos à dação em pagamento. Os primeiros são aqueles já existentes no imobilizado do ente patrocinador e, por vezes, já são bastantes para expressiva redução do déficit atuarial. A autorização legislativa para alienação deve consubstanciar, como ponderado acima, a desafetação, a destinação ao abatimento de déficit com o RPPS, a liberação de onerações administrativas, a isenção de tributos de transferência e o cancelamento de eventual tombamento.

162. Embora pareça contraintuitivo, a aquisição pode representar origem conveniente para o imóvel que, subsequentemente, será dado em pagamento. Por óbvio, a primeira opção do ente com superveniência de caixa deve ser a satisfação da amortização em dinheiro. Ainda assim, pode haver interesse na aquisição, por exemplo, se sobre o imóvel existirem tributos de competência do ente patrocinador em montante tal que a arrematação represente apenas parte do seu valor de mercado, ou se a matrícula em questão for contígua com outro de propriedade do ente patrocinador que almeja consolidar as matrículas, com surgimento de imóvel de valor proporcionalmente maior.

163. A aquisição, nada obstante, deve se processar com atenção à Lei nº 14.133/2021, em especial o artigo 74, inciso V.

### XI.2. Dação em pagamento de tributos

164. O Código Tributário Nacional contempla a possibilidade de dação em pagamento de créditos tributários arrecadados pelo ente, desde que exista lei local. O crédito pode consistir de obrigações principais ou acessórias. O procedimento não se aplica aos tributos previdenciários devidos pelo próprio ente, cuja dação em pagamento é vedada pelo Ministério da Previdência Social (Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF), mas tão somente para abatimento do déficit atuarial.

CAPÍTULO IV Extinção do Crédito Tributário

SEÇÃO I Modalidades de Extinção

Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

[...]

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei.

[...] Código Tributário Nacional

165. Os imóveis assim recebidos podem ser repassados ao RPPS.



### **XI.3. Desapropriação-sanção**

166. O Estatuto das Cidades, ao seu artigo 8º, estabelece a possibilidade de desapropriação imobiliária como medida a ser adotada cinco anos após a notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, e após a aplicação do IPTU progressivo no tempo. Trata-se de uma progressão necessária, motivo pelo qual a desapropriação assim conduzida é chamada “desapropriação-sanção”.

167. A expropriação ocorre com pagamento em títulos da dívida pública resgatáveis em dez prestações anuais, iguais e sucessivas (sistema price). O valor refletirá o valor da base de cálculo do IPTU (planta genérica de valores), descontado o montante incorporado em função de obras públicas realizadas após a notificação que deflagra originalmente o processo (art. 5º, § 2º, do Estatuto das Cidades). É vedada a imputação de ganho esperado, lucros cessantes ou juros compensatórios.

#### Seção IV Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o §2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do §5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

168. Não há notícias de que o instituto tenha sido utilizado. Apenas o procedimento necessário para emissão dos títulos públicos, incluindo as autorizações de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, já representa burocracia e custos proibitivos. Atualmente, entretanto, a possibilidade parece mesmo afastada, por força da proibição da emissão de títulos de que trata a Lei Complementar nº 148/2014.

Art. 11. É vedada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a emissão de títulos da dívida pública mobiliária. Lei Complementar nº 148/2014



169. Como se apresenta, portanto, o instituto não pode ser utilizado pelos Municípios, seja pelo longo lapso temporal das medidas exigidas, seja pela vedação à emissão de títulos. A fim de ativar a desapropriação-sanção, é indispensável reforma legislativa.

#### **XI.4. Ação discriminatória**

170. O processo discriminatório é ação que assiste aos entes públicos para identificar, delimitar ou reafirmar as fronteiras das terras devolutas, que, por não terem proprietário conhecido, remontam à propriedade pública (no direito americano, domínio eminente).

171. A discriminação das terras devolutas era processo regulado pela Lei nº 3.081/1956, que, então, previa a legitimidade ativa comum da União, dos Estados e dos Municípios para propositura ou para a via administrativa. Esta foi revogada pela Lei nº 6.383/1976, que somente mencionou a União no polo ativo da demanda, dando azo à impressão de que teriam perdido legitimidade as demais pessoas federadas.

DISCRIMINATÓRIA – Terras devolutas - Município – Parte legítima para demandar - Omissão irrelevante da lei 6383/1976 - Recurso provido para esse fim. Apelação cível 287.101. RJTJSP 63/81. Rel. Des. Gomes Correia.

MUNICÍPIO - Terras devolutas – Ação discriminatória – Legitimidade para propô-la - Terras devolutas concedidas aos Municípios paulistas pelo Estado – Irrelevância da omissão da lei 6383/1976, não dispondo sobre a aplicação do processo discriminatório às terras devolutas municipais - Recurso provido para esse fim. Apelação civil 287923 RJTJSP 67/128. Rel. Des. Valentim Silva.

AÇÃO DISCRIMINATÓRIA – Legitimidade ativa *ad causam* – Terras devolutas – Ação interposta por município – Admissibilidade – Terras que pertencem a qualquer das entidades estatais – Inteligência da lei 6383/76. 1ª Turma de Apelação Cível SP RT 834/258.

#### **XI.5. Herança vacante**

172. A última origem para os imóveis candidatos a dação em pagamento que consideraremos é a daqueles de proprietários falecidos que não os dispuseram em testamento sem que se identifiquem herdeiros aptos à herança. O assunto é tratado aos artigos 1820 e seguintes de nosso Código Civil sob a denominação de herança vacante.

Art. 1.820. Praticadas as diligências de arrecadação e ultimado o inventário, serão expedidos editais na forma da lei processual, e, decorrido um ano de sua primeira publicação, sem que haja herdeiro habilitado, ou penda habilitação, será a herança declarada vacante.

Art. 1.821. É assegurado aos credores o direito de pedir o pagamento das dívidas reconhecidas, nos limites das forças da herança.





Art. 1.822. A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal.

173. Falecendo alguém e não havendo testamento nem herdeiros legítimos conhecidos, é necessário arrecadar os bens em procedimento judicial (Código Civil, artigo 1.819). São competentes para deflagrar o processo o próprio juízo (Código de Processo Civil, artigo 738), o que leva à conclusão de que também o Ministério Público e a Fazenda Pública municipal ultimamente interessada também estariam legitimados<sup>35</sup>. Sem tal arrecadação, não teriam como se contrapor às aquisições prescritivas que sucederem às ocupações que eventualmente ocorrerem. O foro é o do domicílio do falecido.

174. A sentença de vacância do bem, que ocorre transcorridos cinco anos da abertura da sucessão, tem carga constitutiva e eficácia *ex nunc*, assentando a transferência à Fazenda Pública e interrompendo qualquer prazo de aquisição da propriedade ainda não concluído, pois os bens públicos não se adquirem por usucapião (Código Civil, artigo 102).

## XII. ASPECTOS MERCADOLÓGICOS

175. Como dito anteriormente, é necessário avaliar o bem. A estimativa serve a diversos fins e tão mais útil será a estimativa quanto mais aderir aos requisitos legais. Os Tribunais de Contas tiveram em mira a verossimilhança da estimativa e o Ministério da Previdência Social, na Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF, abordou o assunto, sugerindo objetivamente que fosse realizada por profissional registrado no CREA, em observância Normas Técnicas aplicáveis.

No que se refere à avaliação prévia do bem, para que seja assegurada a correta e justa identificação do valor correspondente ao imóvel, deverão ser atendidas todas as condições e requisitos necessários à realização do procedimento, bem como os princípios e regras a ele aplicáveis, devendo-se observar, especialmente, as seguintes normas: NBR 12.721/2006, 14.653-1/2001, 14.653-2/2011, 14.653-3/2004 e 14.653-4/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as Resoluções nºs 218, de 26 de junho de 1973, e 345, de 27 de julho de 1990, do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA), sugerindo-se, ainda, consulta às orientações expedidas pela Secretaria do Patrimônio da União constantes da Instrução Normativa nº 1, de 2 de dezembro de 2014, que, embora direcionadas aos imóveis de propriedade ou interesse de órgãos e entidades no âmbito federal, apresenta, de forma estruturada, as diretrizes fundamentais e parâmetros técnicos para a avaliação desses bens, prestando-se, assim, com as devidas adaptações, à orientação dos demais entes da Federação que não disponham de legislação específica sobre o tema. Nota Técnica SEI nº 10/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF

<sup>35</sup> Conclusão de Maria Berenice Dias. Manual das Sucessões. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 532. No mesmo sentido a jurisprudência do STJ Resp 32897/SP, Resp 164196/RJ e Resp 100290/SP, entre outros.



176. Na hipótese de avaliação pela Secretaria do Patrimônio da União, há normativo específico que, se não aplicável aos RPPS estaduais e municipais, pode sugerir entendimentos e orientações. Analisando-se a IN SPU nº 1/2014, obtemos as orientações que seguem.

- a. A base normativa consiste da norma ABNT/NBR 12.721/99, das normas ABNT/NBR 14.653-1/2001, 14.653-2/2011, 14.653-3/2004 e 14.653-4/2002; da legislação municipal referente ao assunto; e das resoluções do CONFEA nº 218, de 26 de junho de 1973, e nº 345, de 27 de julho de 1990.
- b. A avaliação pode ser conduzida pela Caixa Econômica Federal (mediante contrato específico) ou por profissional devidamente habilitado com registro ativo no CREA ou no CAU.
- c. O laudo deve ter todas as suas páginas rubricadas, com a última contendo a assinatura e a indicação do número de registro do CREA ou CAU.
- d. O laudo deve ser acompanhado da competente Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT.
- e. A identificação do imóvel deve conter, no mínimo:
  - i. identificação de quem solicitou o trabalho;
  - ii. objetivo e finalidade da avaliação;
  - iii. identificação e caracterização do bem avaliado;
  - iv. levantamento fotográfico;
  - v. especificação da avaliação indicando a metodologia utilizada;
  - vi. resultado da avaliação e sua data de referência;
  - vii. data da elaboração do laudo e assinatura do responsável; e
  - viii. documentação dominial e cartorial do imóvel e planilha de identificação dos dados de mercado, sempre que possível.
- f. A avaliação deve contemplar o imóvel como um todo, ainda que apenas parte seja de propriedade do ente público ou que conste parcela em discussão.
- g. Os valores das benfeitorias deverão ser considerados na avaliação.
- h. São desejáveis dados de mercado contemporâneos obtidos até no máximo 4 (quatro) anos;
- i. Deverão ser buscados os maiores graus de fundamentação e precisão do valor estimado para a elaboração dos laudos.
- j. A insuficiência de dados ou de parâmetros de mercado deve ser consignada de forma justificada no laudo.
- k. Os laudos terão validade de 12 (doze) meses, podendo ocorrer revalidação se a variação dos preços dos imóveis no mercado imobiliário não ultrapassar 8% (oito por cento) acumulados em seu período original.
- l. É obrigatória a vistoria do imóvel, visando caracterizar o imóvel avaliando e o contexto imobiliário em que está inserido, para a adequada coleta de dados.
- m. A coleta de dados relativos ao valor do imóvel pode ser feita por meio de consulta a:
  - i. corretores de imóveis;
  - ii. órgãos públicos;



- iii. cartórios;
- iv. anúncios classificados em jornais;
- v. revistas e periódicos especializados; e
- vi. outras fontes pertinentes.

177. Se o fim último da avaliação será, entretanto, funcionar com insumo técnico para a conferência de bens em integralização a Fundo de Investimento Imobiliário, como já mencionado anteriormente, deverá aderir ao suplemento H da Resolução CMN nº 175/2022 – Laudo de Avaliação - FII. No suplemento há três grupos de informações requeridas: identificação, avaliação e responsabilidade.

#### I – ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO

1. Identificação da empresa avaliadora e das pessoas responsáveis pela avaliação, com descrição da experiência da empresa na avaliação de imóveis e histórico de empreendimentos avaliados;
2. Identificação do imóvel objeto da avaliação;
3. Identificação do FII e de seu administrador;
4. Datas de referência da atual e da última avaliação realizada do imóvel.

#### II – ELEMENTOS DE AVALIAÇÃO

1. Descrição das características do imóvel abrangendo sua localização, estado de conservação, tipo de construção e finalidade a que se destina;
2. Análise da localização geográfica do imóvel, compreendendo a existência de melhorias e outros aspectos que possam afetar-lhe o valor, descrição do mercado imobiliário da região e informações relativas a empreendimentos concorrentes;
3. Descrição das diligências efetuadas, de estudos e dados setoriais utilizados, bem como de outras informações relevantes para a determinação do valor do imóvel;
4. Fundamentação da escolha do método de avaliação e descrição detalhada de sua aplicação, acompanhada das razões pelas quais tenham sido excluídos os demais métodos de avaliação possíveis;
5. Caso tenha sido utilizado como base de avaliação o fluxo de caixa descontado, descrição da (i) taxa de desconto utilizada para avaliação dos fluxos projetados; (ii) incidência ou não de tributos no cálculo do fluxo; (iii) risco de vacância; (iv) valor individualizado de aquisição utilizado para cada imóvel em relação ao valor de mercado; e (v) análise de sensibilidade da valorização do fluxo de caixa, com explicitação das variáveis sensibilizadas;
6. O valor, à data da avaliação, dos rendimentos recebidos, se o imóvel estiver arrendado ou alugado, ou, caso contrário, a estimativa dos rendimentos que possa vir a gerar;
7. Caso o imóvel esteja alugado, descrição das principais cláusulas dos contratos de aluguel utilizadas para fins da avaliação, explicitando prazos, atualizações, descontos, multas, hipóteses de rescisão e revisão dos valores;
8. Estimativa dos encargos de conservação, manutenção e outros que sejam indispensáveis à exploração econômica do imóvel;
9. Justificativa utilizada para escolha das taxas de atualização, remuneração, capitalização, depreciação, bem como de outros parâmetros predeterminados pelo avaliador;



10. Indicação de eventuais transações ou propostas de aquisição em que se tenha baseado a avaliação, relativas a imóveis com idênticas características;
11. Indicação do valor final proposto para o imóvel, de acordo com o método de avaliação escolhido pelo avaliador e independentemente de valores diversos que tenham sido demonstrados por meio da aplicação de outros métodos.

### III – ELEMENTOS DE RESPONSABILIDADE

1. Indicação de eventuais ressalvas ao valor proposto para o imóvel, bem como da existência de circunstâncias especiais que não permitam a determinação adequada de seu valor;
  2. Sempre que informações ou elementos relevantes, que possam influenciar a determinação do valor do imóvel, não estejam disponíveis, ou não tenham sido apresentados, indicação das limitações decorrentes desse fato para a análise;
  3. Declaração do avaliador de que elaborou o laudo em consonância com as exigências deste Suplemento H;
  4. Identificação das sociedades controladoras ou controladas pelo administrador, com as quais o avaliador mantenha relação de trabalho ou de subordinação;
  5. Indicação das cotas que detenha na classe à qual se refere o imóvel objeto da avaliação.
- Suplemento H incluído pela Resolução CVM nº 184, de 31 de maio de 2023.

178. Enfim, parece razoável que a avaliação seja feita antes mesmo de que se aprove a Lei de Desafetação, Destinação e Isenção, a fim de que conste por um mesmo valor em todos os documentos subsequentes; que seja conduzida por profissional registrado no CREA ou CAU, exigindo-se o depósito da ART ou RRT competente; que se norteie pelo que consta do Suplemento H da Resolução CVM nº 175/2022 e NBR 14653; que tenha validade máxima de 12 meses; e que envolva a vistoria do imóvel e a assunção de responsabilidade do profissional contratado.

179. Por fim, o avaliador deverá apresentar declaração de que não possui conflito de interesses que diminua a independência necessária ao desempenho de suas funções, consoante artigo 9º, § 4º, do Anexo III da Resolução CVM nº 175/2022.

### XIII. ENCAMINHAMENTO

180. Embora já se recupere da jurisprudência dos Tribunais de Contas importante acervo de orientações para os entes patrocinadores interessados no repasse de imóveis aos RPPSs como medida apta a amortização do déficit atuarial, resta a impressão de que a operação é ainda repleta de nuances jurídicas e burocráticas de toda sorte.

181. No espaço reservado a este estudo, foram cogitadas questões de ordem:

- a. Notariais e Registrais;
- b. Tributária;
- c. Financeiras e Orçamentárias;
- d. Regulatória;



- e. Urbanística;
- f. Administrativa; e
- g. Mercadológica.

182. O tema revela-se de grande relevância para o equacionamento e a solução dos déficits atuariais dos RPPSs, mas surge carente de adensamento doutrinário quanto aos seus diversos aspectos. Por vezes faz-se clara a necessidade de inovação normativa a fim de tornar os institutos aproveitáveis para os entes. De outra mão, o elemento central que inicia o procedimento – a autorização legislativa – transparece como ponto crítico e oportunidade para que solucione uma série de empecilhos.

183. Essa lei que autoriza a dação pode, de uma só vez, desafetar o bem, destiná-lo ao RPPS, liberá-lo de eventuais ônus e encargos titulados pelo ente patrocinador, remover demarcações e restrições urbanísticas, reverter o tombamento, isentar e anistiar os créditos tributários imobiliários incidentes na operação de dação em pagamento e nas reflexas, estimar o impacto financeiro e estabelecer que o valor a ser reconhecido será o de laudo elaborado por profissional registrado no CREA, de acordo com as normas da ABNT e suplemento H da Resolução nº CVM 175, observando a Instrução Normativa nº 1/2014 da SPU, no que couber.

184. Outro ponto crítico, deveras criticado na jurisprudência dos Tribunais de Contas, é a avaliação e contabilização dos bens, que deve ser adequada, tempestiva, independente e conforme as necessidades normativas para o eventual recebimento do imóvel pelos Fundos de Investimento Imobiliário.

185. Em meio às considerações traçadas nas seções retro, diversas foram as sugestões formuladas a fim de conseguir que a competência para ordenamento do espaço urbano local se veja convertida em criação de valor econômico, simplificando a solução da previdência social e auxiliando a depuração dos registros imobiliários e a ocupação urbana, mas fica claro que a solução é interdisciplinar e se favoreceria de maior debate.

Brasília, xx de abril de 2024.

Conselheiro **EDILSON SILVA**  
Presidente