

TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA ALIENAÇÃO – MERCADO FINANCEIRO

PROCESSO N° : 470908/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ
INTERESSADO : OCELIO CESAR FERREIRA LEITE
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 342/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: 1. É possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidas como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei n° 4.320/64 e da LC n° 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação. 2. O ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve ser classificado como receita de capital, nos termos do art. 11, § 2° da Lei n° 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social. 3. A negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução n° 43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal. 4. Em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de São Tomé, por meio da qual trouxe os seguintes quesitos à apreciação deste Tribunal de Contas (peça 3):

- 1 - A alienação dos títulos da dívida agrária (TDA's) caracteriza antecipação de receita no âmbito da administração pública?
- 2 - Os títulos podem ser alienados no último ano do mandato do prefeito ou em período eleitoral?
- 3 - Quais os cuidados que a administração pública deve ter ao proceder a alienação dos títulos da dívida agrária de propriedade do Município?

A petição inicial veio instruída com parecer do Procurador Municipal (peça 4), mediante o qual ponderou que a operação de venda de TDA não constitui ingresso

extraorçamentário, mas, receita de capital, decorrente da conversão em espécie de bens e direitos. Assim, rechaçando a hipótese de se tratar de antecipação de receita orçamentária, afirmou a inexistência de óbices à transação no último ano do mandato ou em período eleitoral. Ao fim, indicou a necessidade de vinculação do gestor aos princípios constitucionais da Administração.

Distribuída, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 897/20-GCIZL (peça 6), após o que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca asseverou não haver encontrado decisões específicas sobre o tema (Informação nº 75/20, peça 8).

Encaminhado o expediente à instrução, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou não vislumbrar efeitos imediatos sobre sistemas ou fiscalizações, ressaltando, todavia, eventual necessidade de atualização das orientações às equipes (Despacho nº 910/20, peça 10).

Recebidos os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal examinou os questionamentos na Informação nº 615/20 (peça 11) e identificou controvérsia acerca do substrato fático da consulta. Assim, buscando contextualizar o regime normativo das TDAs em questão, a unidade assumiu que o Município os detivesse em virtude de indenização de imóvel municipal desapropriado pela União para fins de reforma agrária. Partindo dessa premissa, concluiu tratar-se de operação de antecipação de receita orçamentária. Como consequência, a despeito da inexistência de impedimentos expressos na legislação eleitoral, consignou que a alienação pretendida seria equivalente à operação de crédito, vedada no último ano do mandato, em face do que dispõem os arts. 5º e art. 15, *caput* e §2º da RSF nº 43/2001. Ao final, asseverou que as cautelas exigíveis da Administração se referem à verificação, no caso concreto, da vantagem ao erário quanto ao eventual deságio na venda dos títulos.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas, por meio do Requerimento nº 60/20 (peça 12), solicitou a realização de diligência, a fim de que o consulente esclarecesse a origem dos títulos da dívida agrária cuja transferência enseja as dúvidas apresentadas, o que foi deferido (Despacho nº 20/21, peça 13).

Em atendimento, a Procuradoria Jurídica do Município de São Tomé afirmou que os mencionados títulos “foram utilizados pelos devedores do ITR (Imposto Territorial Rural) através da Receita Federal conforme convênio firmado. Em suma, a origem dos títulos dentro do âmbito municipal é os pagamentos recebidos do ITR, imposto este federal que é repassado ao Município” (peça 20).

Em nova manifestação (Instrução nº 2373/21, peça 21), a Coordenadoria de Gestão Municipal Corte manifestou-se no sentido de que “seria inviável ofertar resposta que abrangesse todas as possíveis origens do título e as respectivas transações objetivadas pelo Município”, tendo opinado pelo encerramento do feito.

De modo diverso, mediante o Parecer nº 236/21 (peça 22), o Ministério Público de Contas entendeu que a controvérsia fática havia sido esclarecida e opinou pela resposta à presente consulta nos seguintes termos:

1. A alienação de títulos da dívida agrária (TDA) recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) não configura, por si só, antecipação de receita orçamentária (ARO), visto que a receita se realizou no momento da incorporação do título ao patrimônio municipal. Assim, não há óbice à negociação no último ano de mandato do Prefeito ou em período eleitoral.
2. Em havendo deságio quando da venda dos títulos da dívida agrária (TDA), caracteriza-se a ocorrência de operação de crédito, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que submete o Município às disposições do seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
3. Em qualquer caso, a alienação dos mencionados títulos dispensa a prévia licitação e deve observar o regime normativo específico desses valores mobiliários, assim como os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis. O ingresso decorrente da conversão em espécie de bens móveis deve ser classificado como receita de capital, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social. E, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos regimentais de conhecimento do art. 311 do Regimento Interno – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e apresentação em tese – razão pela qual deve ser regularmente processada.

De início, tendo em vista a ocorrência de controvérsia acerca do substrato fático da consulta, cumpre, inicialmente, definir a questão de fato que constituirá o contexto e ponto de partida da presente análise, uma vez que, nos termos de legislação de regência, existem duas possíveis origens para os Títulos da Dívida Agrária (TDA) para os Municípios, a saber: (i) podem ser oriundos de indenização de imóvel de sua propriedade afetado ao Programa Nacional de Reforma Agrária; ou (ii) podem decorrer de título dado em pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).

Esclarecendo a controvérsia, o Município consulente aduziu que o Município recebera os títulos da dívida agrária como pagamento da parcela que lhe cabe do produto da arrecadação do ITR, conforme autoriza o art. 158, II, parte final da Constituição¹.

¹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:
II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

Nesse contexto, em alinhamento ao entendimento do Ministério Público de Contas, estabelece-se que a análise da possibilidade de alienação de Títulos da Dívida Agrária (TDA) adotará, como substrato fático, os títulos recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), nos termos do art. 158, II, da Constituição Federal, não abrangendo os títulos oriundos de indenização de imóvel de sua propriedade afetado à Reforma Agrária.

Consoante observado pelo *parquet*,

uma e outra hipótese redundam em consequências diversas na abordagem da temática, de tal modo que seria inviável ofertar resposta que abrangesse todas as possíveis origens do título e as respectivas transações objetivadas pelo Município. A generalização, neste e em outros casos, pode apresentar o inconveniente de, em vez de responder, fomentar novas dúvidas. (peça 12)

Isto posto, passa-se ao exame do ordenamento normativo relativo à questão apresentada pelo consulente, valendo-se, neste ponto, do minudente panorama trazido pelo Ministério Público de Contas, abaixo transcrito:

(...) Os títulos da dívida agrária (TDA) foram instituídos a partir da promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, cujo art. 105 autorizou o Poder Executivo Federal à sua emissão. Trata-se de instrumento desenvolvido para viabilizar a política nacional de reforma agrária, na medida em que, desde a origem, voltavam-se a assegurar a indenização de imóveis desapropriados para essa finalidade pública – objetivo que se mantém na vigente ordem constitucional². Quando da sua criação, referidos títulos assumiram a forma cartular. Assim, não apenas o § 2º do mencionado art. 105 asseverava tratar-se de títulos nominativos ou ao portador (classificações bastante atreladas ao princípio da cartularidade), como também o regulamento³ de sua emissão consignava os requisitos para a expedição dos Certificados dos Títulos da Dívida Agrária. Além disso, previu a legislação que os TDA seriam remunerados com juros que variavam de 6% a 12% ao ano (conforme consignasse o respectivo Certificado), preservando-se seu valor econômico segundo os coeficientes das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

É fato histórico que as décadas de 1960 a 1990 foram marcadas por acentuada instabilidade econômica, hiperinflação e desvalorização monetária, circunstâncias que, aliadas às vicissitudes do sistema político e da estrutura de Estado, bem como à própria correspondência ontológica do título à cártula, impuseram o cenário de desconfiança narrado na instrução – ao ponto de os TDA serem tidos por “títulos podres” no mercado financeiro. A partir de 1992, todavia, sob a égide do Decreto nº 578, os TDA passaram a ter forma *escritural*, de sorte que seu controle, administração, lançamento, resgate e serviço de pagamento de juros integraram-se ao sistema financeiro nacional. Desde então, os títulos são atualizados com base na Taxa Referencial (TR) e remunerados com juros de 6% ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado, pagos anualmente – conforme já estabelecera a Lei nº 8.177/1991. Atualmente, é importante destacar que os títulos da dívida agrária são registrados na B3, a bolsa de valores brasileira. Em consequência, todas

2 Dispõe o art. 184 da Constituição Federal: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

3 Decreto nº 59.443/1966, substituído pelo Decreto nº 95.714/1988.

as negociações e pagamentos dos TDA, os quais são custodiados em instituições financeiras, têm sua escrituração junto àquela bolsa – o que confere segurança aos investidores.

A despeito das sucessivas modificações legislativas, fruto das transformações da política econômica nacional e do aperfeiçoamento da gestão da dívida pública, fato é que, desde a sua instituição, os TDA encontram sua principal utilidade no pagamento de até 50% do ITR devido pelo seu titular. Tal possibilidade, em benefício do contribuinte que seja também credor da União, constava já do art. 105, § 1º, alínea “a” da Lei nº 4.504/1964, sendo reiterada no Decreto nº 578/1992, assim como no Regulamento do ITR, Decreto nº 4.382/2002, em seu art. 57. A Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.506/2014, por sua vez, disciplina os procedimentos operacionais para solicitação e fruição do direito.

Com efeito, não se pode descuidar que o pacto federativo outorgou à União a competência para instituir o *imposto sobre a propriedade territorial rural* (art. 153, inciso VI da Constituição da República), cujas alíquotas, na dicção do texto constitucional, devem ser fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, não incidindo sobre pequenas glebas rurais. Por outro giro, já o constituinte originário previu que 50% do produto da arrecadação do ITR pertenceria aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados (art. 158, inciso II, na redação original).

Por ocasião da reforma decorrente da Emenda nº 42/2003, de modo a incorporar prática já prevista⁴ no art. 17, inciso I da Lei nº 9.393/1996, a Constituição passou a admitir que o ITR fosse *fiscalizado e cobrado* pelos Municípios que assim optassem, desde que tal fato não implicasse redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (art. 153, § 4º, inciso III). Em contrapartida, tais Municípios passariam a perceber a totalidade do produto arrecadado (art. 158, inciso II).

A Lei nº 11.250/2005 veio a regulamentar os convênios para delegação das atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança do ITR, enquanto o Decreto nº 6.433/2008 previu a formalização do termo de opção pelos Municípios. E, no âmbito infralegal, a Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 disciplina os procedimentos para viabilizar esse pacto fiscal intrafederativo. É exatamente nesse complexo e imbricado contexto normativo que parece se inserir a dúvida do consulente. Veja-se que, de um lado, temos um imposto originariamente instituído em favor da União, cujo produto é repartido com os Municípios que albergam as propriedades que o asseguram. Porque àquela mesma pessoa política compete coordenar a política agrícola e executar a reforma agrária (legislando privativamente sobre a matéria⁵ e realizando as necessárias desapropriações), criou-se mecanismo legal de compensação de créditos. De outra parte, o Município, contemplado pela revisão do federalismo fiscal, passou a assumir os encargos da tributação com a expectativa de incremento de suas receitas. Em lugar disso, porém, dado que não detém a competência tributária, obriga-se ao recebimento de títulos da dívida pública federal, tornando-se, assim, credor da União.

(...)

Logo, na medida em que à opção pela fiscalização e cobrança do imposto federal corresponde o aproveitamento da totalidade de seu produto, compreende-se que o Município deve ter a possibilidade de dispor da integralidade de tais recursos – e não permanecer na condição de credor da União.

4 Art. 17. A Secretaria da Receita Federal poderá, também, celebrar convênios com:
I - órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR;

5 Nos termos do art. 22, inciso I da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário.

Por outro lado, cabe ponderar que a Constituição não transfere aos Municípios a capacidade tributária sobre a propriedade territorial rural, de sorte que não lhe é possível rejeitar o recebimento de títulos da dívida agrária, dada a expressa disciplina legal⁶ e o evidente benefício em favor do contribuinte.

A solução mais adequada, nessa medida, é admitir a viabilidade da *alienação onerosa* dos TDA recebidos pelo Município no mercado financeiro, de modo a conferir liquidez à parcela que lhe cabe, por determinação constitucional, do tributo federal.

Nesse contexto, é oportuno mencionar que o art. 7º da já citada IN RFB/STN nº 1.506/2014 estabelece a custódia dos TDA recebidos em pagamento do ITR pelos Municípios ao Banco do Brasil S.A., realizando-se o resgate e o serviço de pagamento de juros na agência localizada no respectivo Município, ou, caso inexistente, na do Município mais próximo.

Em suma, os títulos da dívida agrária – TDA – são títulos mobiliários da dívida pública federal interna, decorrentes de desapropriações de imóveis rurais (art. 184, da Constituição Federal), ou de aquisição amigável de imóvel rural pelo INCRA para fins de reforma agrária.

Para os fins da presente consulta, considera-se que o ingresso orçamentário dos valores dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) para os Municípios ocorre quando do pagamento, por parte do contribuinte, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com a utilização dos TDA de que seja possuidor até o limite de 50% do imposto devido, momento em que há a incorporação do título ao patrimônio municipal na forma de receita tributária corrente.

Nesse sentido, a manifestação do Ministério Público de Contas:

Cabível, assim no plano fático como no ordenamento jurídico, a negociação dos TDA, calha observar que, na óptica do direito financeiro, a entrega de recursos afetados constitucionalmente a outro ente federativo, segundo a classificação da Lei nº 4.320/1964, corresponde às transferências correntes – que teriam lugar caso se tratasse do repasse do produto do ITR da União aos Municípios. Porém, **dado que, com esteio na autorização constitucional, os Municípios optantes podem, mediante convênio, efetuar o lançamento e a cobrança direta do imposto, em tais situações, o ingresso classifica-se como receita tributária (corrente)** (fl. 5/6 da peça 22, grifamos).

Importante contextualizar, entretanto, que, conforme resposta ofertada pela Equipe de Atendimento da CGF na demanda nº 184344 do Canal de Comunicação (CACO), o ingresso dessa receita obedece a regras especiais, conforme orientação constante do volume III da 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido para o exercício de 2010 (p. 152):

O recebimento em bens tem regras especiais em alguns casos, como a dação em pagamento de imóveis para fins de reforma agrária e o recebimento de Títulos da Dívida Agrária – TDA's.

Qualquer que seja a forma de recebimento de créditos, o fato constituirá

6 Além dos dispositivos extensamente indicados, calha destacar que o art. 156, inciso II do Código Tributário Nacional admite a compensação como modalidade de extinção do crédito tributário. Ademais, embora restrita a bens imóveis, o inciso XI trata da hipótese de dação em pagamento.

em receita orçamentária, prevista especificamente ou não no orçamento do exercício de recebimento.

Nesse linha de raciocínio, portanto, pode-se afirmar que o título da dívida pública é um bem móvel, definido como valor mobiliário, nos termos do art. 83, III, do Código Civil,⁷ sendo que a partir do Decreto nº 578/1992, esses papéis deixaram de ser cartulares e ao portador, e passaram a ser escriturais e nominais, com reconhecimento da dívida e registro das transações na Bolsa de Valores – B3.

Ademais, mediante o Decreto nº 578/1992 atribuiu-se ao Ministério da Fazenda a gestão, o controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDAs, efetivada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, junto à Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – CETIP, que foi incorporada e faz parte da B3. É nesse contexto que surgiu a nomenclatura de “TDAs cetipadas”, que podem ser negociadas no mercado financeiro.

Por sua vez, o regime de pagamento de até 50% do ITR com Títulos da Dívida Agrária (TDA) foi regulamentado pela IN RFB/STN nº 1.506/2014.

Em termos gerais, de acordo com o art. 6º da IN RFB/STN nº 1.506/2014, “os TDA escriturais dados em pagamento do ITR serão recebidos pelo valor nominal acrescido dos juros, inclusive o *pro rata*”, sendo que, de acordo com o §1º, “o valor nominal dos TDA é aquele publicado mensalmente por Portaria da STN e disponibilizado pela CETIP”. Ademais, seu art. 3º estabelece que o contribuinte deverá solicitar “autorização à instituição financeira custodiante para realizar a transferência dos títulos aos respectivos beneficiários, conforme modelo”, sendo que, nos termos do art. 7º, “a quantidade de TDA transferidos ao Município será custodiada no Banco do Brasil S.A.”

Recebidos os TDAs como pagamento ITR pelo Município, sob a custódia do Banco do Brasil S.A., o efetivo recebimento do valor dos títulos ocorre como qualquer outro título, através de seu resgate, na data do vencimento, do valor do título com os juros acumulados.

No caso dos TDAs, por ocasião do vencimento de seus lotes, seu valor correspondente (ativo) é creditado pelo Tesouro Nacional à instituição financeira que detém a custódia dos títulos, a qual, por sua vez, repassa aos seus clientes através de crédito em conta-corrente do proprietário. Seu valor nominal é atualizado no primeiro dia útil de cada mês, por índice calculado com base na Taxa Referencial (TR) referente ao mês anterior, podendo ter prazo de vencimento de 05 (cinco), 10 (dez), 15 (quinze), 18 (dezoito) ou 20 (vinte) anos, com taxa de juros variável, dependendo da área do imóvel ou a forma da desapropriação.⁸

Por esse motivo, aliás, na hipótese de recebimento do valor do título na data do

7 Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais: (...) III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

8 Disponível na internet via: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/divida-publica/titulos-da-divida-agraria-tda>

seu vencimento, a natureza da receita proveniente, como corrente tributária, não se descaracteriza.

Entretanto, conforme já apontado, os vencimentos das TDAs possuem, via de regra, um longo prazo (acima de 10 anos), o que faz com que o mercado de negociação de TDA, apresente pouca movimentação e baixa liquidez.

É nesse contexto que se insere o questionamento trazido pela presente consulta, acerca da possibilidade de alienação dos títulos da dívida agrária (TDAs) de propriedade dos Municípios, quais seriam suas eventuais cautelas e condicionantes, e se esta operação caracterizaria antecipação de receita e poderia (ou não) ser realizada em último ano de mandato.

Na linha acima exposta, tratando-se de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, entende-se pela possibilidade de que sejam negociados no mercado financeiro, desde que observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF), quanto ao ingresso e contabilização destes valores.

A propósito das cautelas e condicionantes a serem observadas, acolhem-se e reiteram-se os apontamentos trazidos pelo parecer ministerial.

Inicialmente, sob a perspectiva do regime de alienação de bens da Administração Pública, a alienação destes títulos se realiza mediante dispensa de licitação, conforme previsão específica do art. 17, II, “d” da Lei nº 8.666/1993,⁹ que foi reiterada pelo art. 76, II, “d” da novel Lei nº 14.133/2021¹⁰ (nova Lei de Licitações).

Por sua vez, quanto à classificação das receitas, observa-se que, diferentemente do que ocorre quando do recebimento dos títulos do contribuinte pelo Município, como parte do pagamento do ITR devido (receita tributária corrente), em caso de alienação/transferência dos títulos recebidos antes de seu vencimento, os ingressos orçamentários atinentes à negociação de TDA devem ser classificados como receitas de capital, visto que, nos termos do art. 11, § 2^o¹¹ da Lei nº 4.320/1964, corresponderiam a entradas provenientes “da conversão, em espécie, de bens e direitos”.

9 Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;

10 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:

(...)

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: (...) d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

11 Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

Nessas condições, portanto, deve-se igualmente observar o preceito geral do art. 44 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece ser

vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Outrossim, é oportuno destacar que, em se tratando de recursos oriundos do produto da arrecadação de impostos, tais valores devem integrar a base de cálculo das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – conforme articulam, expressamente, as normas constitucionais correlatas¹².

Ademais, resta avaliar a indagação quanto à caracterização da alienação dos TDA como operação de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO), e, em virtude disso, a vedação de sua realização ao final do mandato¹³.

A operação de crédito por antecipação de receita (ARO) consiste no adiantamento do recebimento de recursos que constam da previsão orçamentária da entidade, com vistas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, para o que devem ser observadas as exigências do art. 38 da LRF.

Diante disso, em conformidade com o posicionamento ministerial, entendo que a alienação de títulos da dívida agrária (TDA) recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) não configura, por si só, Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), visto que, apesar de a negociação desses títulos pretender a conversão em espécie de valores mobiliários antecipadamente ao seu vencimento, a receita se realizou no momento da incorporação do título ao patrimônio municipal. Assim, não se verifica óbice à negociação no último ano de mandato do Prefeito ou em período eleitoral.

Destaco do Parecer nº 236/21, o seguinte extrato:

(...) quando da alienação do TDA, não se tem hipótese de antecipação da receita orçamentária, pela simples razão de que a receita já se realizou quando da incorporação do título ao patrimônio municipal. A negociação

12 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

13 O art. 38, IV “b” da LRF proíbe a realização de ARO “no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”.

de tais papéis – que, como vimos, encontra plausibilidade no ordenamento jurídico –, ainda que pretenda a conversão em espécie de valores mobiliários antecipadamente em relação ao seu vencimento, não configura operação de crédito por si, senão mero ato de disposição de bem regularmente incorporado ao patrimônio municipal (fl. 8 da peça 22).

Por outro lado, ainda que descaracterizada a Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), verifica-se que, na hipótese de o título da dívida agrária ser negociado com deságio (isto é, por montante inferior ao seu valor nominal, acrescido dos juros remuneratórios devidos até a data da transação, inclusive o pro rata), resta caracterizada a operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, **recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços**, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (grifamos);

Nesse sentido, o relevante alerta do Ministério Público de Contas, com relação à caracterização de operação de crédito, na hipótese de a negociação do título se dar com deságio:

Alerte-se, sem embargo, que, na hipótese de o título da dívida agrária ser negociado com deságio (isto é, por montante inferior ao seu valor nominal, acrescido dos juros remuneratórios devidos até a data da transação, inclusive o pro rata), resta caracterizada a operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III da LRF10. Em tais condições, deve-se observar o regime normativo do Capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as disposições da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Em tais condições, deve-se observar o regime normativo do Capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as disposições da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que, em seu art. 15, veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal:

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (NR) (Redação dada ao *caput* pela Resolução SF nº 32, de 12.06.2006, DOU 13.07.2006).

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

Apenas como mera complementação, vale mencionar que, afastada a natureza dessa negociação do título como ARO, o prazo aplicável é o de 120 antes do encerramento do mandato, não se estendendo a vedação, portanto, à integralidade

do último ano do mandato, conforme previsto nos arts. 5º e art. 15, *caput* e §2º da RSF nº 43/2001¹⁴ e no art. 38, IV, “b”, da LRF¹⁵.

Merece, por fim, destaque o alerta contido na manifestação inicial da CGM – Informação 615/20, relativo à necessidade de avaliação, caso a caso, da vantajosidade da operação de antecipação de receita, pela negociação das referidas TDA’s, insuscetível de apreciação em sede de consulta, dada a diversidade dos condicionantes para essa decisão:

Entendemos que se assim se proceder estará caracterizada a antecipação de receita. Pois o valor de face do título não é resgatado na sua integralidade, pois há deságio na venda do papel financeiro, antecipando-se a fruição da liquidez. Se este resgate é antecipado, financeiramente, poderá ser favorável ou danoso às finanças da Administração Pública municipal, e somente o caso concreto poderá revelar.

Uma resposta, em tese, guardaria a possibilidade de viabilizar a malversação dos recursos, em face da liquidação antecipada dos TDA’s.

Por hipótese, se houver deságio significativo dos títulos e, evidentemente, se foi alienado para o Município pelo valor de face, haveria prejuízos significativos à municipalidade nesta antecipação.

Em resumo, depende da análise da capitalização do recebimento dos TDA’s e a data das suas liquidações pelo deságio que, eventualmente, se realizar na operação (fl. 5 da peça 11).

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

1. é possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação;

2. o ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve

¹⁴ Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

¹⁵ Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

IV - estará proibida:

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

ser classificado como *receita de capital*, nos termos do art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social;

3. a negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como *operação de crédito*, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal;

4. em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art.175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em conhecer a presente Consulta, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação;

II - o ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve ser classificado como *receita de capital*, nos termos do art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social;

III - a negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº

43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal;

IV - em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art.175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor) e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido) votou pelo não conhecimento da presente Consulta.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 23 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 5.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência