

PROTOCOLO Nº: 470908/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ
INTERESSADO: OCELIO CESAR FERREIRA LEITE
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 236/21

Consulta. Títulos da dívida agrária. Alienação. Vedações e cautelas. Exame do regime normativo incidente. Conhecimento e resposta à consulta.

Trata-se de consulta aviada pelo Prefeito Municipal de São Tomé, por meio da qual formula os seguintes quesitos à apreciação deste Tribunal de Contas (pç. 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 ofertado pelo Procurador Municipal (pç. 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 tratar-se 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 (pç. 6), após o que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca asseverou não haver encontrado decisões específicas sobre o tema (Informação nº 75/20, pç. 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, pç. 10).

Por meio da Informação nº 615/20 (pç. 11), a Coordenadoria de Gestão Municipal examinou os questionamentos apresentados pelo consulente. Nesse propósito, buscando contextualizar o regime normativo dos títulos, a unidade assumiu que o Município os detivesse em virtude de indenização de imóvel municipal desapropriado pela União para fins de reforma agrária. Teceu considerações quanto à liquidez e à negociação dos TDA, para concluir, quanto ao

primeiro quesito, 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 a operação de crédito, vedada no último ano do mandato. E, ao fim, 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.

Por meio do Requerimento nº 60/20 (pç. 12), solicitamos 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 acolhido pelo Relator (Despacho nº 20/21, pç. 13).

Em atendimento ao pleito ministerial, 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”* (pç. 20).

Em nova manifestação (Instrução nº 2373/21, pç. 21), a unidade técnica desta Corte opinou pela impossibilidade de resposta à consulta nos termos em que apresentada, calcando-se, para tanto, nos fundamentos expendidos em nosso anterior requerimento.

É, em síntese, o relatório.

A consulta preenche os requisitos regimentais de conhecimento (art. 311) – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e apresentação em tese – razão pela qual há de ser confirmado o juízo de admissibilidade.

Quanto ao mérito, de partida, cumpre observar que a fundamentação desenvolvida em nossa intervenção preliminar, em sentido contrário à compreensão da douta unidade técnica, não objetivou assentar a inviabilidade do enfrentamento da consulta, senão esclarecer questão fática que pudesse direcionar o debate do tema. Isso porque – conforme expressamente indicamos naquela oportunidade – a instrução pressupõe que o TDA titularizado pelo Município fosse *oriundo de indenização de imóvel de sua propriedade afetado à reforma agrária*, ao passo que a Procuradoria Municipal havia indicado tratar-se de *título dado em pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)*.

Como resultado da diligência proposta, a Procuradoria ratificou o que havia afirmado: o Município receberá títulos da dívida agrária como pagamento da parcela que lhe cabe do produto da arrecadação do ITR. Assim, não procede a hipótese fática de que a União porventura houvesse desapropriado imóveis municipais para fins de reforma agrária.

Calha anotar que, embora haja o diligente Procurador Municipal registrado a inviabilidade de retroceder à origem da emissão dos respectivos títulos, o intento de nossa solicitação – como expressamos – era dirimir a controvérsia interpretativa inaugurada na instrução, razão por que nos interessa a origem dos títulos *para o Município* – vale dizer, qual a razão de eles terem passado a integrar o

patrimônio municipal. E tal indagação restou satisfatoriamente respondida em sua manifestação.

Superada essa questão, o tema desafia o exame do ordenamento normativo correspondente aos valores mobiliários apresentados pelo consulente.

Conforme já se indicou na instrução, 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 constitucional¹.

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 regulamento² 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 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.

¹ 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”.

² Decreto nº 59.443/1966, substituído pelo Decreto nº 95.714/1988.

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 prevista³ 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 consultante. 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 matéria⁴ 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

³ 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;

⁴ Nos termos do art. 22, inciso I da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário.

recebimento de títulos da dívida pública federal, tornando-se, assim, credor da União.

A partir de uma exegese constitucional, parece-nos não restar dúvidas de que as modificações impostas pela Emenda nº 42/2003 são *materialmente constitucionais*, porquanto se ajustam à forma federativa do Estado, e devem, assim, ser lidas com vistas à máxima efetivação de seu conteúdo. 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.

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 legal⁵ 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.

Ademais, como já se salientou, atualmente tais títulos são integralmente escriturais e podem ser plenamente negociados no mercado financeiro, com registro das transações na bolsa de valores, que opera como central depositária. Logo, sob a perspectiva patrimonial, é factível sua alienação.

Por outro giro, dado que o art. 83, inciso III do Código Civil define os *direitos pessoais de caráter patrimonial e suas respectivas ações* como bens móveis (conceito no qual se enquadram os títulos da dívida agrária), deve-se salientar que as normas gerais editadas pela União preveem a *dispensa de licitação* para sua alienação, observada a legislação pertinente⁶. Referimo-nos, nesse sentido, à previsão do art. 17, inciso II, alínea “d” da Lei nº 8.666/1993, solução repetida no art. 76, inciso II, alínea “d” da novel Lei nº 14.133/2021.

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

⁵ 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.

⁶ Oportuno salientar que, nesse caso, reputa-se que a “legislação pertinente” a que faz menção o diploma licitatório corresponde ao suporte normativo que autoriza a escrituração dos TDA, Decreto nº 578/1992, bem como as normas atinentes às operações da própria bolsa de valores, cujo mercado é autorregulado.

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)*.

Por sua vez, o art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964 categoriza dentre as *receitas de capital* as provenientes “da conversão, em espécie, de bens e direitos”. Assim, forçoso compreender que os ingressos orçamentários atinentes à negociação de TDA devem ser classificados nesse grupo.

Nesse ponto, desde logo, cumpre observar que a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consagra, em seu art. 44, preceito destinado à preservação do patrimônio público, segundo o qual é “*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*”. Por certo, na hipótese ora versada, tal comando normativo deverá ser invariavelmente observado.

Além disso, não é demais rememorar 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 correlatas⁷.

Estabelecidos os pressupostos normativos quanto à possibilidade da operação questionada pelo consulente e suas condicionantes, denota-se que sua preocupação se estende quanto à eventual caracterização da alienação dos TDA como *operação de crédito por antecipação da receita orçamentária* (ARO), bem assim, em virtude disso, à vedação de sua realização ao fim do mandato⁸.

Com as devidas vênias à manifestação instrutiva, parece-nos que a resposta ofertada pela Equipe de Atendimento da CGF na demanda nº 184344 do

⁷ 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**.

⁸ O art. 38, IV “b” da LRF proíbe a realização de ARO “no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”.

Canal de Comunicação (CACO) mostra-se mais adequada ao enfrentamento das indagações vertidas neste expediente.

De fato, embora a LRF silencie quanto à definição conceitual de operações de crédito, apenas apresentando rol exemplificativo que possibilita a generalização, evidencia-se que se trata de compromisso financeiro assumido pelo Poder Público em razão de ingresso orçamentário presente.

Na hipótese das operações de ARO, tenciona-se adiantar o 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. Em termos patrimoniais, conforme retratou a CGF em seu atendimento, a 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válida a partir de 2019, assim disciplina (p. 238):

Os recebedores de ativos transferidos devem considerar se essas transferências são, em essência, recebimento antecipado. Este Manual considera que recebimento antecipado se refere a recursos recebidos previamente aos eventos tributáveis ou ao acordo de transferência se tornar obrigatório.

Os recebimentos antecipados relativos a tributos e transferências por meio de acordos que ainda não se tornaram obrigatórios não são fundamentalmente diferentes de outros recebimentos antecipados.

Os recebimentos antecipados originam um ativo e uma obrigação presente, obedecidas as demais condições relativas a tais elementos patrimoniais, por isso, a VPA não pode ser reconhecida nesse momento. Após a ocorrência do evento que torne o acordo obrigatório, e cumpridas as condições restantes do acordo, o passivo deve ser baixado e a receita deve ser reconhecida.

Os recursos de tributos recebidos antes da ocorrência do fato gerador são reconhecidos como um ativo, pela entrada no caixa, e um passivo – recebimentos antecipados – porque o evento que origina o direito da entidade aos tributos não ocorreu e o critério para o reconhecimento da VPA não foi satisfeito, apesar de a entidade já ter recebido uma entrada de recursos.

Desse modo, um passivo deve ser reconhecido até que o evento tributável ocorra. Quando o evento tributável ocorrer, o passivo deve ser baixado e a VPA deve ser reconhecida. (Grifamos)

Por outro giro, em resgate dos procedimentos contábeis específicos atinentes ao registro da dívida ativa, encontramos no volume III da 2ª edição do MCASP, válido para o exercício de 2010, a seguinte referência (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 em receita orçamentária, prevista especificamente ou não no orçamento do exercício de recebimento.

Conforme acentuamos, constatada a ocorrência do fato gerador (*a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana municipal em 1º de janeiro de cada ano*), cabe o lançamento e a cobrança do ITR. O pagamento, por parte do contribuinte, admite a utilização dos TDA de que porventura seja possuidor até o limite de 50% do imposto devido. No momento do ingresso orçamentário, *seja a parcela em pecúnia, seja a parcela recebida em títulos*, deve-se contabilizar tais entradas como *receita* para o Município – consoante se deduz da conjugação dos trechos destacados do MCASP⁹.

Em virtude disso, 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 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.

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 não se tratando de ARO, igualmente não se há de cogitar de vedação para a operação no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, nem se identifica proibição aplicável prevista na legislação eleitoral. Caso se efetive operação de crédito, porém, as vedações seguem a disciplina já referenciada.

Em razão de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** da consulta e, no mérito, pela **resposta** aos quesitos formulados pelo consulente 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.

⁹ A título de comparação, dado que o CTN admite a dação em pagamento de imóveis para extinção do crédito tributário, idêntica solução é conferida quando do recebimento, pelo Município, de bens para quitação do imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU).

¹⁰ Assim a legislação define 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**”.

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).

Curitiba, 12 de novembro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas