

ACÓRDÃO Nº 033411/2024-PLEN

1 PROCESSO: 214381-8/2022

2 NATUREZA: CONSULTA

3 INTERESSADO: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

5 REVISORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **CONSULTA**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** com **ARQUIVAMENTO**, nos termos do voto da Revisora, Conselheira Marianna Montebello Willeman, tendo o Relator, Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerrren retirado o seu voto.

9 ATA Nº: 18

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willeman e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerrren

11 DATA DA SESSÃO: 5 de Junho de 2024

Marianna Montebello Willeman

Revisora

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ Nº 214.381-8/22
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
ASSUNTO: CONSULTA
INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

VOTO-VISTA

CONSULTA FORMULADA PELA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. APLICAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 8.301/2022. AUTORIZAÇÃO PARA O ENTE MUNICIPAL CONTRATAR A CRIAÇÃO DE ATIVOS NÃO FUNGÍVEIS – NFTS PARA POSTERIOR ALIENAÇÃO.

INEDITISMO DO TEMA. EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E ALGUMAS PRÁTICAS DE UTILIZAÇÃO DOS *TOKENS* NÃO FUNGÍVEIS (NFTS) NO BRASIL.

POSSIBILIDADES INTERPRETATIVAS DA LEI MUNICIPAL Nº 8.301/2022. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA PELO ENTE MUNICIPAL? DESDOBRAMENTOS.

IMPREScindIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, DE MODO A OFERECER BALIZAS PARA A INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI. CONCLUSÃO QUE NÃO AFASTA A POSSIBILIDADE DE EDIÇÃO DE LEI FEDERAL QUE DISCIPLINE OS NFTS, NÃO AFASTANDO IGUALMENTE A POTENCIAL INCIDÊNCIA DE NORMAS DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL SOBRE A MATÉRIA.

NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESITAÇÃO FORMULADA NA DECISÃO PLENÁRIA DE 13/12/2023. FIXAÇÃO DAS TESES APRESENTADAS PELO CORPO INSTRUTIVO COM PEQUENOS

**AJUSTES E ALERTAS RELATIVOS À FALTA DE MATURAÇÃO DO TEMA NO
ÂMBITO NORMATIVO E DOUTRINÁRIO.**

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Miguel Luiz Barros Barreto de Oliveira, Procurador-Geral do Município de Petrópolis, acerca Lei Municipal nº 8.301/2022, que *“dispõe sobre a autorização ao município para contratar a criação de ativos não fungíveis, no sentido de viabilizar doações e dá outras providências”*.

Buscando sanar dúvidas a respeito da aplicação da apontada norma, o i. Procurador-Geral do município apresentou Consulta assim vazada:

1) Para consecução das finalidades propostas na lei, entende-se que o artigo 1º impõe a atuação da Administração Pública em dois momentos distintos e complementares, entre si, quais sejam:

a) O primeiro refere-se à contratação de uma consultoria técnica especializada para a criação, desenvolvimento e gestão de ativos não fungíveis, cuja propriedade intelectual deverá ser transferida para a Administração Pública.

b) No segundo momento, a Administração deve realizar o leilão desses ativos em hasta pública para “venda” aos particulares. Este entendimento está correto?

2) Sendo positiva a resposta da alínea “b”, acima, indagamos:

a) O artigo 4º da lei determina que: “as despesas decorrentes de sua aplicação correrão por conta de arrecadação através da alienação de ativos não fungíveis”. Ocorre que, para o cumprimento da Lei, o Município necessita previamente contratar uma consultoria técnica, através de modalidade definida na Lei nº 14.133/2021, para a criação, registro e gestão do objeto a ser leiloado. Sendo assim, pela interpretação literal da lei municipal, a etapa que precede ao leilão dos “ativos não fungíveis” careceria de dotação orçamentária. Nesse esteio, indagamos: qual é a correta alocação da despesa decorrente da contratação de consultoria especializada na criação e gestão de “ativos não fungíveis”?

b) Considerando a exigência normativa de leilão para alienação dos ativos, poderá o gestor público utilizar a forma legal definida na Lei nº 8.666/93, considerando o “ativo não fungível” como um “bem móvel” ou o Município deverá regular a alienação dos ativos em Lei, Decreto ou Regulamento próprio?

3) A contratação direta pode ser uma via de contratação por inexigibilidade, dada a singularidade do objeto da lei municipal? Em caso negativo, qual seria a modalidade de contratação mais adequada?

Após exame, o corpo instrutivo, a Procuradoria-Geral deste Tribunal e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pelo conhecimento da consulta, expedição de ofício ao consulente com a fixação de teses e arquivamento dos autos.

Em sessão plenária de 09/11/2022, o Conselheiro-Relator, Christiano Lacerda Ghuerrren, submeteu voto ao colegiado pelo não conhecimento da Consulta, por entender que a hipótese não versava sobre matéria em tese.

Após pedido de vista dos autos, em proposta divergente acolhida pelo Plenário na sessão 13/12/2023, o Conselheiro Márcio Pacheco apresentou voto-vista conhecendo a consulta e, tendo em vista a relevância do tema, determinado diligência interna com o aprofundamento do debate, propondo a apreciação dos seguintes quesitos:

VOTO

1. Pelo **CONHECIMENTO IN CASU** da consulta, especificamente no que se refere aos questionamentos formulados, já que presentes os pressupostos de admissibilidade consignados nos artigos 99 e 100 do Novo Regimento Interno desta Corte e
2. Pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, a fim de que a Secretaria-Geral de Controle Externo possa se manifestar, em tese, acerca das indagações do consulente, em especial com relação aos seguintes temas:
 - a) Qual a natureza jurídica dos ativos não fungíveis - os NFTs?
 - b) Como deve se proceder a contratação de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela Administração Pública?
 - c) A contratação direta pode ser uma via de contratação por inexigibilidade, dada a singularidade do objeto?
 - d) Como deve se proceder à alienação dos ativos não fungíveis pela Administração Pública?
 - e) Como deve ser contabilizada a contratação de consultoria técnica especializada na criação dos ativos não fungíveis?
 - f) Como deve ser contabilizada a contratação de consultoria técnica especializada na gestão dos ativos não fungíveis?
 - g) De quem é a competência e como deverá ser a regulamentação da criação, gestão e alienação dos ativos pela Administração Pública: em Lei, Decreto ou Regulamento próprio?

Em informação de 12/01/2024, a CAR dirimiu as questões formuladas na decisão acima citada e sugeriu a apresentação das seguintes teses:

Diante de todo o exposto, sugere-se:

1. A **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao consulente, dando-lhe ciência da decisão desta Corte, consignando as seguintes teses:

A) A natureza jurídica dos tokens não fungíveis (NFTs) é de título de propriedade digital, consubstanciado em uma certificação que confere, por intermédio da tecnologia blockchain, o caráter de infungibilidade a determinado ativo subjacente.

B) A contratação de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela Administração Pública deve, em regra, ser realizada mediante licitação, sendo esta inexigível apenas quando houver inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/21, o que deve ser aferido no caso concreto.

C) A contratação direta de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela administração pública, via inexigibilidade de licitação, somente é possível caso demonstrada, no caso concreto, a singularidade do objeto e a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/21.

D) Com base no conteúdo inserto na Lei Municipal nº 8.301/22, a alienação dos ativos não fungíveis deve ser realizada por meio de leilão operacionalizado pela empresa contratada pela administração pública ou por parceiros. No entanto, caso haja previsão legal e regulamentar que autorize a alienação de ativos não fungíveis (NFTs) diretamente pela Administração Pública, em regra a alienação deve se dar mediante licitação, nos termos da Lei nº 14.133/21, em modalidade a ser estabelecida diante das particularidades do caso concreto, a partir da definição da natureza do ativo representado pelo NFT.

E) A contratação de consultoria técnica especializada na criação de ativos não fungíveis pode, a princípio, ser contabilizada no elemento de despesa orçamentária 35 (serviços de consultoria), conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

F) A contratação de consultoria técnica especializada na gestão de ativos não fungíveis pode, a princípio, ser contabilizada no elemento de despesa orçamentária 35 (serviços de consultoria), conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

G) Com fulcro no conteúdo inserto no art. 5º da Lei Municipal nº 8.301/22, a competência para a regulamentação da criação, gestão e alienação dos ativos não fungíveis (NFTs) pela Administração Pública é do Poder Executivo, mediante ato infralegal.

2. O posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.

A PGT reiterou manifestação anterior, de 08/08/2022, na qual apontou as seguintes considerações:

Assim, do ponto vista jurídico reitero minha manifestação de 08/08/2022 na qual, em resumo, apontei as seguintes considerações:

1. A Lei Municipal nº 8.301/22 representa diploma legal pioneiro acerca da matéria, mas que, contudo, ainda carece de regulamentação para sua aplicação;

2. A interpretação literal dos arts. 1º e 2º, §1º a Lei Municipal nº 8.301/22, leva a conclusão que a comercialização dos ativos não fungíveis, por meio de leilão, deve ser realizada por empresa contratada ou por parceiros.

3. A contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, somente será admitida em hipóteses excepcionais, com fundamento nos artigos 25 e 74 da Lei Geral de Licitações.

4. No caso específico da Lei Municipal de Petrópolis – 8301/22, que conta com apenas 6 (seis) artigos, não é possível, neste momento, definir a priori se a contratação é inexigível ou se é possível a realização da licitação e sob qual forma. Isto porque, o artigo 5º da Lei estabelece que

o Poder Executivo expedirá as normas regulamentares necessárias à aplicação desta Lei. Assim, enquanto a norma não for regulamentada não se tem como afirmar a espécie de contratação adequada.

5. Diante do ineditismo do objeto da lei, é preciso que se delimite com precisão quais os serviços que serão prestados pela empresa contratada, quantas empresas atuam neste ramo, como será operacionalizada a criação das NFTs, como se dará a remuneração da empresa contratada, como serão formalizadas as parcerias previstas no art 2º da Lei, dentre outras questões que, sem definição, impede a própria aplicação do diploma legal.

O Ministério Público Especial, em 19/02/2024, opinou em consonância com a sugestão apresentada pela CAR na informação de 12/01/2024, com arrimo nos fundamentos consignados em seu relatório e no parecer da PGT.

Na sessão plenária de 08/05/2024, o Conselheiro-Relator Christiano Lacerda Ghuerrren apresentou voto se manifestando de acordo com análise anterior da CAR, empreendida em 23/06/2022, bem ainda com análises anteriores empreendidas pela PGT e pelo MPC, empreendidas respectivamente em 08/08/2022 e 27/09/2022. Como resposta à Consulta do jurisdicionado, o i. Relator apresentou as seguintes teses:

Desse modo, manifesto-me DE ACORDO com a análise pela Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR empreendida em 23/06/2022 e com as análises da Procuradoria-Geral do Tribunal – PGT e do Ministério Público de Contas empreendidas respectivamente em 08/08/2022 e 27/09/2022, e

VOTO:

I – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Consulente, para ciência das seguintes teses:

- 1) Segundo uma interpretação literal dos arts. 1º e 2º, §1º, da Lei Municipal nº 8.301/22, o legislador estabeleceu que a comercialização dos ativos não fungíveis, por meio de leilão, deve ser realizada por empresa contratada ou por parceiros;
- 2) Não obstante as inúmeras particularidades do ativo, a contratação de serviços técnicos especializados (consultoria técnica especializada) pode, a princípio, utilizar-se da natureza da despesa orçamentária empregada na contratação de serviços de consultoria;
- 3) O ordenamento jurídico brasileiro elege a contratação pública mediante licitação como regra, sendo inexigível apenas quando inviável a competição, o que deve ser aferido no caso concreto. A definição da modalidade licitatória adequada ocorrerá diante da particularização do objeto do contrato, bem como da estimativa do seu valor, variáveis que serão consideradas no exame da situação fática.

II – Pelo posterior ARQUIVAMENTO do processo

Por divergir do encaminhamento proposto, submeto ao Colegiado este voto-revisor.

É O RELATÓRIO.

Antes de responder à Consulta, entendo que o ineditismo do tema merece algumas linhas a serem desenvolvidas em tópicos específicos. Vamos a elas.

(I)

OS *TOKENS* NÃO FUNGÍVEIS (NFTs). INEDITISMO DO TEMA E AUSÊNCIA DE LEI FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INOVAÇÃO, EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E ALGUMAS PRÁTICAS DE UTILIZAÇÃO DOS *TOKENS* NÃO FUNGÍVEIS NO BRASIL. PAPEL INSTITUCIONAL DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM) E DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)

Os ativos não fungíveis ou tokens não fungíveis (*Non-Fungible Tokens - NFTs*) são instrumentos que, emitidos no âmbito da tecnologia *blockchain*¹, **atestam a originalidade e exclusividade de determinado ativo**, de modo que esse não possa ser substituído por outro da mesma espécie, qualidade e quantidade, representando digitalmente um valor que pode ser negociado eletronicamente ou utilizado com o propósito de investimento.

Nesse sentido, um NFT **funciona como um certificado de autenticidade** do ativo que lhe corresponde, podendo assumir diversas facetas e representar, por exemplo, direitos, licenças, imagens, vídeos, áudios e textos.

Trata-se de tema que vem despertando o interesse do mercado e de entidades públicas, tanto pelo seu caráter inovador, quanto pelo potencial econômico envolvido.

O assunto é relativamente novo até mesmo no âmbito da iniciativa privada. Com efeito, o próprio termo NFT é recente, não possuindo mais que dez anos. Embora seu desenvolvimento tenha começado em 2012, somente em 2014 ele começou a ganhar vida na ideia de criar “*um conjunto de ativos digitais colecionáveis e conectados, descentralizados, intencionais, escassos, transferíveis e sem expiração, baseados*

¹ “Blockchain é uma corrente digital. Robusta, complexa e segura. Baseada em criptografia e funções matemáticas. Os registros lá feitos são permanentes e não podem ser alterados. Temos aqui notáveis ganhos em termos de segurança e transparência (as ações são rastreáveis). Cada sequência de blocos apresenta informações, e essas sequências de blocos são adicionadas à blockchain de modo linear e cronológico. A validação de cada bloco da corrente é tarefa complexa, ligada a funções matemáticas (criptografia de curvas elípticas), o que exige imenso esforço computacional.” ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe. *Leis Civis Comentadas*. 2ª ed. Juspodivm, 2023. p. 17.

em blockchain.” O primeiro NFT criado foi batizado de “Quantum”, uma imagem digital de um octógono pixelado que muda de cores de modo hipnotizante. Desde então, o mercado de NFTs cresceu vertiginosamente, movimentando atualmente altíssimas somas no mundo todo, com destaque para o mercado de arte digital, música, esportes e jogos.

Não existe, todavia, lei federal que discipline tais instrumentos, e muito menos que regule o seu uso no âmbito da Administração Pública, o que torna o tema árido e acarreta uma série de incertezas práticas.

Visando traçar orientações gerais sobre a matéria, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) elaborou o Parecer de Orientação nº 40², publicado em 11/10/2022, do qual destaco os seguintes trechos:

Os criptoativos costumam ser designados como tokens e podem desempenhar diversas funções, razão pela qual acadêmicos e reguladores têm buscado formular uma taxonomia, ainda sem um entendimento uniforme sobre a classificação.

Sem prejuízo do acompanhamento dos debates conceituais sobre o tema, a CVM adotará abordagem funcional para enquadramento dos tokens em taxonomia que servirá para indicar o seu tratamento jurídico. Inicialmente, a taxonomia seguirá as seguintes categorias:

- (i) Token de Pagamento (cryptocurrency ou payment token): busca replicar as funções de moeda, notadamente de unidade de conta, meio de troca e reserva de valor;
- (ii) Token de Utilidade (utility token): utilizado para adquirir ou acessar determinados produtos ou serviços; e
- (iii) Token referenciado a Ativo (asset-backed token): representa um ou mais ativos, tangíveis ou intangíveis. São exemplos os “security tokens”, as stablecoins, os non-fungible tokens (NFTs) e os demais ativos objeto de operações de “tokenização”.

As categorias citadas acima não são exclusivas ou estanques, de modo que um único criptoativo pode se enquadrar em uma ou mais categorias, a depender das funções que desempenha e dos direitos a ele associados.

A CVM entende que **o token referenciado a ativo pode ou não ser um valor mobiliário e que sua caracterização como tal dependerá da essência econômica dos direitos conferidos a seus titulares, bem como poderá depender da função que assuma ao longo do desempenho do projeto a ele relacionado.**

Nesse sentido, vale mencionar que a prática de mercado vem demonstrando que um token pode representar não só ativos, como também direitos de remuneração por empreendimento, direito a receber relacionado a estruturas assemelhadas às de securitização, ou, ainda, direito de voto. A esse respeito, notamos que **alguns desses modelos aproximam os tokens emitidos do conceito de valor mobiliário** e, tendo isso em vista, reforçamos que referida taxonomia não se propõe a consolidar uma definição taxativa de cada classificação, tampouco a limitar o alcance desta Autarquia, cuja atuação dependerá da análise dos casos em concreto.

² Disponível em <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/pareceres-orientacao/pare040.html>

(...)

Dessa forma, **nas hipóteses em que determinado criptoativo é valor mobiliário, os emissores e demais agentes envolvidos estão obrigados a cumprir as regras estabelecidas para o mercado de valores mobiliários e poderão estar sujeitos à regulação da CVM.**

Como se depreende do trecho acima delineado, o *token* pode assumir a natureza de um valor mobiliário dependendo da substância do direito a ele atrelado³, **caso em que atrairia as atribuições regulatórias da CVM e as normas por ela expedidas.**

Cabe apontar, ainda, que, de acordo com o Decreto Federal nº 11.563/2023⁴, o Banco Central do Brasil (BACEN) é o órgão regulador com competência para supervisionar, autorizar e acompanhar o funcionamento das pessoas jurídicas que operem com criptomoedas no país, detendo competência para regular a prestação de serviços de ativos virtuais e, também, regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais.

Conforme noticiado na mídia, o BACEN criou um grupo de trabalho sobre *tokenização* para estudos sobre atividades de registro, custódia, negociação e liquidação de ativos financeiros em infraestrutura de registro distribuído (*Distributed Ledger Technologies, em inglês - DLT*), mais conhecida como *blockchain*. Dentre as atribuições do grupo de estudos está a avaliação do grau de segurança das soluções de *tokenização* e eventual proposição de ajustes regulatórios. No entanto, ainda não há notícia de regulamentação sobre o tema.

Por sua vez, no campo público a disciplina dos NFTs é quase inexistente. Em pesquisa de legislação em outros entes federativos, que não aqueles alcançados pela jurisdição deste TCE-RJ, **observei que, além do município de Petrópolis, poucos entes regulamentaram a utilização de tokens não fungíveis por parte da Administração Pública**, podendo ser apontados como exemplos os municípios do Rio de Janeiro e de João Pessoa⁵.

Nesse cenário, o início da utilização dos NFTs pelo Poder Público é certamente **inovador** e está inserido no contexto do chamado **experimentalismo institucional**, que consiste em um sistema fundado

³ De acordo com o Parecer de Orientação nº 40/2022, “*Ainda que os criptoativos não estejam expressamente incluídos entre os valores mobiliários citados nos incisos do art. 2º da Lei nº 6.385/76, os agentes de mercado devem analisar as características de cada criptoativo com o objetivo de determinar se é valor mobiliário, o que ocorre quando: (i) é a representação digital de algum dos valores mobiliários previstos taxativamente nos incisos I a VIII do art. 2º da Lei nº 6.385/76 e/ou previstos na Lei nº 14.430/2022 (i.e., certificados de recebíveis em geral); ou (ii) enquadra-se no conceito aberto de valor mobiliário do inciso IX do art. 2º da Lei nº 6.385/76, na medida em que seja contrato de investimento coletivo*”.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11563.htm

⁵ A Lei municipal nº 7.903, de 29 de maio de 2023, “*cria estímulos ao Poder Público para implantar a criação e comercialização de tokens não fungíveis – NFTs*” no município do Rio de Janeiro. Com estrutura e redação bastante semelhante, a Lei municipal nº 14.766, de 20 de março de 2023, “*dispõe sobre as regras para criação e estímulos ao poder público para implantar a criação e comercialização de tokens não fungíveis – NFTs*”, relativamente ao Município de João Pessoa/PB.

na valoração da experiência dentro de uma determinada prática científica. Dessa maneira, assim como um cientista faria experiências para comprovar suas teses, arranjos jurídicos experimentais seriam adotados para testar o sucesso e efetividade da ação pública pretendida. O experimentalismo é, entre outras coisas, uma prática de descoberta, análise e aprendizagem⁶.

Um dos exemplos práticos do experimentalismo institucional no âmbito da regulação estatal é a adoção do chamado *sandbox* regulatório. O nome (caixa de areia) é importado dos tanques de areia das pracinhas, nos quais as crianças brincam livremente, mas de forma controlada. O *sandbox* regulatório é uma experimentação colaborativa entre o regulador, a entidade regulada e outras partes interessadas. O objetivo é testar inovações regulatórias em um espaço controlado, por meio de uma metodologia estruturada. O instrumento, aliás, foi previsto no inciso II⁷ do art. 2º da Lei Complementar nº 182/2021, que institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador.

Recentemente, o Rio de Janeiro foi o primeiro ente municipal a lançar um programa do tipo no país, o “Sandbox.Rio”⁸, programa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação que cria um ambiente regulatório experimental para testes de produtos, serviços e novos processos para trazer soluções tecnológicas e benefícios para a população carioca e a cidade. Em julho de 2023 a Prefeitura divulgou a seleção dos 4 (quatro) primeiros projetos de seu *sandbox*⁹:

- **Ambev – Projeto Rio de Janeiro:** a AMBEV vai trazer para a cidade do Rio drones que vão transportar bebidas para consumidores e Pontos de Vendas (PDVs) em locais controlados, a partir de uma parceria com a SpeedBird, que é a primeira empresa a obter o certificado de autorização de voo experimental (CAVE), expedido pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), para a realização de entregas, por meio de um de seus modelos de drone, o DLV1;

⁶ O experimentalismo pode ser reconduzido a estudos como o de Roberto Mangabeira Unger e Charles Sabel que, inspirados no trabalho de John Dewey, propõem que as políticas públicas sejam revisadas à luz da experiência prática. Nesse modelo, o Estado define objetivos e coordena diversas entidades que, de forma descentralizada, operarão em regimes colaborativos e participativos, capazes de aproveitar o aprendizado institucional obtido contextualmente. Trata-se, pois, de uma visão na qual as instituições são dinâmicas, e não estáticas, uma vez que os arranjos institucionais são experimentados e revisados continuamente. Desse modo, o experimentalismo se baseia em um aprendizado contextual, o qual fornece um insumo (input) para a remodelagem das políticas pelo governo. (RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias*. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64303/62514>. Acesso em 13/05/2024).

⁷ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:
(...)

II - **ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório):** conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado.

⁸ Confira-se em sandboxrio.com.br

⁹ Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-apresenta-produtos-do-sandbox-rio-ambiente-que-busca-trazer-solucoes-inovadoras-para-a-cidade>. Acesso em: 14/05/2024.

- **Vibra/Ezvolt Brasil – Projeto Eletroposto Carioca:** em parceria com a Vibra, a Ezvolt Brasil, presente até então em condomínios e pontos comerciais, implantará o “Projeto Eletroposto Carioca” – uma rede de eletropostos com recarga rápida para veículos híbridos e elétricos, inclusive táxis, em pontos previamente definidos. Será o primeiro projeto de geração de créditos de carbono por meio da recarga de veículos elétricos da América Latina, o que se alinha com o Bolsa Verde e o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do município;
- **MyView – Robôs D4 in Rio:** a empresa MyView, que já presta serviços para empresas e rede de supermercados, vai poder testar sua solução de delivery automatizado de comércios locais (restaurantes, mercados e outros) por drones terrestres teleoperados, chamados de robôs D4 (*Door-to-Door Drone Delivery*), que vão se locomover nas calçadas da cidade, em vias e horários previamente delimitados pela SMDEIS e demais órgãos competentes. Por meio de parcerias com comerciantes e dos Hubs D4 – locais de espera e carregamento dos robôs – a empresa pretende otimizar a logística do delivery de curta distância, reduzindo custos e tempo nas entregas, que são realizadas sem emissão de CO2;
- **Embraer / EVE – Projeto EVTOL in Rio:** a Eve, subsidiária de aeronaves elétricas da Embraer, se dedica a acelerar o ecossistema de mobilidade aérea urbana (UAM), com um projeto eVTOL (veículo elétrico de decolagem e pouso vertical) avançado, e está preparando os documentos legais para trabalhar junto da Prefeitura do Rio para participar do Sandbox e assim estudar a futura operação dos eVTOLS na cidade do Rio de Janeiro. O objetivo é o transporte de pessoas partindo e indo de/para aeroportos, voos panorâmicos – fomentando ainda mais o turismo –, como também o transporte de pessoas entre pontos estratégicos dentro da cidade do Rio. Por ser um veículo totalmente elétrico, esta iniciativa se alinha as ações do município em neutralizar as emissões de gases estufas próximas décadas.

O instrumento também vem sendo utilizado com relativo sucesso inicial por reguladores federais como Comissão de Valores Mobiliários - CVM, Superintendência de Seguros Privados - SUSEP e Banco Central - BACEN.

Especificamente em relação aos NFTs, **o pioneirismo tem sido da CVM, que explorando os benefícios e desafios trazidos pelo mercado de tokenização dentro de seu sandbox regulatório, permitiu a geração dos primeiros títulos tokenizados do mercado de capitais em maio de 2022.** Após

mais de 185 milhões de reais *tokenizados*, incluindo debêntures, cotas de fundos e ações, o regulador classifica como positivas as experiências obtidas dentro desse ambiente regulado¹⁰.

Interessantíssima, também no âmbito do *sandbox* da CVM, é a chamada “**tokenização de ativos florestais**”. Investimentos em florestas são essenciais para a sustentabilidade ambiental e oferecem retorno econômico a longo prazo. No entanto, tradicionalmente sofrem de baixa liquidez, tornando-os menos atraentes para investidores que necessitam de flexibilidade em suas operações financeiras. A *tokenização* vem para resolver esse desafio.

Nesse sentido, a Radix, *greentech* especializada em “Investimentos Verdes”, foi pioneira na implementação da *tokenização* de títulos florestais, permitindo que esses ativos sejam divididos em *tokens* digitais que representam uma participação real no investimento florestal. Na prática, ela atua como o originador dos títulos, organizando as rodadas iniciais de *crowdfunding*¹¹ e preparando os ativos para a *tokenização*. Uma vez convertidos em *tokens*, os ativos estarão aptos a ser negociados no mercado secundário, proporcionando aos investidores a oportunidade de negociar suas participações de maneira mais flexível, similar à negociação de ações em uma bolsa de valores tradicional.

A Radix já realizou oito ofertas públicas por meio de plataformas reguladas pela CVM, totalizando mais de 10 milhões de reais, e estima que o Brasil possa movimentar 60 bilhões de reais em economia *tokenizada* até 2025 e, globalmente, que o mercado *tokenizado* possa alcançar impressionantes 20 trilhões de dólares até 2030¹².

Talvez a primeira utilização da *tokenização* de ativos no Brasil em escala comercial tenha sido de iniciativa da brasileira *Mercado Bitcoin*, uma das maiores empresas de criptomoedas do país. Foi dela o pioneirismo na *tokenização* de ativos alternativos, inicialmente os precatórios, os primeiros ativos de “renda fixa digital” do mercado brasileiro¹³. O projeto, denominado *MB Digital Assets*, busca *tokenizar* ativos alternativos e que não tenham característica de valor mobiliário (*non-security assets*). Depois dos precatórios, o *Mercado Bitcoin* avançou para consórcios, recebíveis de cartão de crédito e do mercado de energia elétrica. Em todos esses casos, trata-se da criação de um mercado secundário, acessível para investidores individuais dentro do *site Mercado Bitcoin*. Só com os precatórios, a expectativa é ter até 500

¹⁰ Disponível em: <https://br.cointelegraph.com/news/cvm-advances-in-tokenization-and-plans-new-sandbox-to-2024>. Acesso em 13/05/2024.

¹¹ O *crowdfunding* é um método de financiamento coletivo que tem por objetivo arrecadar recursos para projetos em estágio inicial. O modelo permite que investidores contribuam financeiramente para projetos, iniciativas ou empresas, em troca de recompensas e/ou participações do negócio no futuro. De fácil adaptação, é hoje utilizado em diversas áreas, como no desenvolvimento de produtos inovadores, projetos artísticos, campanhas filantrópicas e até mesmo no suporte a empresas em estágios iniciais. Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/tipos-de-investimentos/crowdfunding-o-que-e-e-como-funciona-o-financiamento-coletivo/>. Acesso em: 15/05/2024.

¹² Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/tokeniza%C3%A7%C3%A3o-de-t%C3%ADtulos-florestais-uma-nova-era-liquidez-dosdf/>. Acesso em: 14/05/2024.

¹³ Disponível em: <https://vocesa.abril.com.br/economia/entenda-de-uma-vez-a-tokenizacao-de-investimentos>. Acesso em: 14/05/2024.

milhões de reais por ano de ativos *tokenizados*.

Portanto, é altamente compreensível que os entes públicos manifestem interesse em ingressar no mercado de NFTs, dado o seu imenso potencial econômico. E, nesse contexto, a iniciativa do legislador do município de Petrópolis é extremamente louvável, na medida em que busca, de forma antecipada em relação aos demais entes da federação, inserir o município na nova economia digital florescente, aproveitando o advento da *tokenização* para criação de receitas novas para o ente municipal.

Nesse cenário de inovação e experimentalismo em que se enquadra a Lei Municipal nº 8.301/2022, é natural que a matéria suscite dúvidas e que o município busque segurança jurídica em relação ao tema por meio da formulação da Consulta em exame.

No entanto, seja por falta de especialização jurídico-funcional desta Corte de Contas, seja pela incerteza que envolve o tema, nota-se expressiva limitação deste Tribunal de Contas para formulação de respostas à Consulta de forma juridicamente segura, nos termos delineados pelo art. 30 da LINDB, cuja redação reproduzo a seguir:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

De fato, a ausência de sedimentação do tema, seja em âmbito normativo, doutrinário ou jurisprudencial, dificulta o enfrentamento da Consulta com respostas precisas e perenes.

Desta forma, o panorama exposto até aqui revela uma premissa muito importante a ser destacada e que deverá guiar o Consulente na interpretação e utilização da manifestação deste Tribunal no caso em tela: as respostas aos quesitos formulados serão elaboradas com base no cenário presente, refletindo o atual “estado da arte”, e incidindo exclusivamente em relação às matérias de competência desta Corte de Contas.

Ademais, dado o ineditismo do tema e as múltiplas finalidades que poderão ser conferidas aos NFTs no âmbito da Administração Pública, cabe **alertar** para a necessidade de o ente municipal atentar-se a eventuais mudanças no panorama normativo relacionado ao tema, de forma a adaptar-se ao possível advento de regulação da matéria em âmbito federal - seja por uma lei geral sobre a matéria, seja por normas

específicas expedidas no âmbito da CVM ou do BACEN - **estando as orientações ora firmadas por esta Corte sujeitas a futura revisão em caso de modificações no cenário atualmente vigente.**

(II)

**A REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 8.301/2022. DÚVIDAS INTERPRETATIVAS E NECESSIDADE
DE REGULAMENTAÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO MUNICIPAL**

O desenvolvimento deste tópico demanda, inicialmente, um breve lançar de olhos sobre a Lei Municipal nº 8.031/2022. Vejamos:

LEI MUNICIPAL Nº 8.301, DE 31/03/2022

DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO MUNICÍPIO PARA CONTRATAR A CRIAÇÃO DE ATIVOS NÃO FUNGÍVEIS, NO SENTIDO DE VIABILIZAR DOAÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS DECRETOU E EU SANCIONO A SEGUINTE:

LEI MUNICIPAL Nº 8.301, DE 31/03/2022

Art. 1º Fica autorizado o Município de Petrópolis a **contratar a criação de Ativos Não Fungíveis**, por meio de plataformas digitais de comercialização de criptoativos, com a finalidade de arrecadar recursos para projetos destinados às obras públicas de reparo, contenção e/ou reconstrução no Primeiro Distrito do Município de Petrópolis e aquisição de imóveis.

Art. 2º O Município fica autorizado a **contratar empresa ou consórcio de tecnologia ou corretora de valores mobiliários para administração e custódia de eventual fundo de investimento**, que terá seu capital social integralizado a partir da criação dos Ativos Não Fungíveis.

§ 1º O Município fica autorizado a **estabelecer parcerias** com artistas, empresas ou consórcios especializados, profissionais de tecnologia, marketing, galerias de arte e leiloeiros, **com o objetivo de viabilizar a doação, criação, comercialização, alienação e licenciamento dos direitos de usos dos Ativos Não Fungíveis e a organização do leilão dos bens.**

Art. 3º **Os Ativos Não Fungíveis deverão ser leiloados e os recursos econômicos derivados da alienação deverão integrar fundo específico**, em conta específica, em moeda corrente, com o objetivo exclusivo de reconstruir o Primeiro Distrito do Município de Petrópolis e adquirir bens imóveis.

§ 1º Os recursos do fundo específico deverão obrigatoriamente serem alocados em projetos com objetivos compatíveis com o art. 1º da presente Lei.

§ 2º Município de Petrópolis entregará, gratuitamente, um Ativo Não Fungível (NFT) a cada homenageado pelo Selo Solidário Petrópolis, como reconhecimento dos esforços envidados em prol da coletividade local.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta dos valores financeiros arrecadados através da alienação de Ativos Não Fungíveis.

Art. 5º O Poder Executivo expedirá as normas regulamentares necessárias à aplicação desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A leitura da lei, reforçada pelo ineditismo do tema, revela certa dificuldade em compreender como se dará na prática a operacionalização dos comandos normativos.

Como se vê, o *caput* dos arts. 1º e 2º indicam que o município está autorizado a operacionalizar a lei mediante a *contratação* de empresas privadas para *criar* os NFTs e *administrar e custodiar* eventual fundo de investimento a ser criado.

Por sua vez, o § 1º do art. 2º autoriza o ente municipal a *estabelecer parcerias* com o objetivo de viabilizar a *doação, criação, comercialização, alienação e licenciamento dos direitos de usos* dos NFTs e a *organização do leilão* dos ativos, sem, contudo, detalhar essas parcerias.

A seu turno, o art. 3º estipula que os NFTs deverão ser *leiloados*, sem especificar quem conduzirá o procedimento, emergindo da norma a possibilidade de que isso seja feito via parceiro privado.

O próprio sucesso da empreitada depende, de certa maneira, do surgimento e da evolução de um “novo mercado” de NFTs pertencentes à Administração Pública, a ser criado e desenvolvido pelos entes federados.

Verifica-se, por outro lado, que a matéria claramente demanda regulamentação. Com efeito, a Lei Municipal nº 8.301/2022 é demasiadamente genérica, sendo necessária a expedição de normas regulamentares de modo a densificar seu propósito e detalhar a forma de instrumentalização dos seus comandos, como, aliás, prevê o art. 5º do diploma municipal.

Assim, por exemplo, é preciso que o Decreto Municipal forneça maior detalhamento quanto à própria criação dos NFTs e sobre a celebração das parcerias mencionadas no art. 1º, §2º, preste esclarecimentos acerca do fundo de investimento citado no art. 2º, e, ainda, discipline a realização dos leilões referidos no art. 3º.

Note-se, ademais, que o texto da lei não esclarece nem mesmo os possíveis objetos dos NFTs, cabendo indagar se a autorização abrangeria a criação e alienação de *tokens* com qualquer objeto e propósito, ou se isso seria possível apenas para atendimento de finalidades específicas.

Quanto ao ponto, destaco que a Lei nº 7.903/2023¹⁴, do Município do Rio de Janeiro, alude à criação e comercialização de *tokens* “com o escopo de promover a Cidade” (art. 1º) e estabelece que “o Poder Público poderá criar NFTs a partir da digitalização de ativos físicos, como obras de arte retratando pontos turísticos e culturais da Cidade, além de outros afins” (art. 4º)¹⁵, **ostentando finalidade pública**, modelo igualmente adotado pelo Município de João Pessoa, no Estado da Paraíba.

Decerto, o ponto deverá ser objeto de tratamento na norma regulamentar a ser expedida pelo Município de Petrópolis.

Cabe destacar, ainda, a existência de dúvidas sobre o alcance da Lei nº 8.301/2022, **emergindo como uma das possíveis interpretações que o Município de Petrópolis pretende exercer atividade econômica em sentido estrito no que concerne aos NFTs, já que pretende comercializá-los no mercado**. Aliás, a julgar pelo texto aprovado, aparentemente o ente municipal contrataria a criação dos *tokens* com o único propósito de aliená-los no mercado e aumentar sua arrecadação, o que aproximaria a atuação do município de uma atividade empresarial de cunho especulatório.

O ponto, todavia, não resta claro e deve ser objeto de avaliação pelo Município, na medida em que a atuação direta estatal no domínio econômico possui caráter subsidiário e está sujeita a normas específicas (em especial, marco constitucional do artigo 173).

Como é de amplo conhecimento, com inspiração na doutrina neoliberal, a Constituição de 1988 promoveu um recuo do Estado Produtor, consagrando a ascensão do chamado Estado Regulador ou Gerencial, preocupado não em prestar os serviços ou produzir os bens, mas em supervisionar e regular a atividade econômica, majoritariamente devolvida à sociedade.

Embora o Estado neoliberal tenha preservado para si, em alguma proporção, a faculdade de atuar no o domínio econômico, como produtor de bens ou prestador de serviços, condicionou-se essa intervenção a situações excepcionais estritamente permitidas pelo ordenamento jurídico, ou seja, com patente natureza subsidiária. No Estado Gerencial o exercício de uma atividade econômica pelo ente político – direta ou indiretamente, por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista – é

¹⁴ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2023/791/7903/lei-ordinaria-n-7903-2023-cria-estimulos-ao-poder-publico-para-implantar-a-criacao-e-comercializacao-de-tokens-nao-fungiveis-nfts>

¹⁵ A exposição de motivos do Projeto de Lei municipal nº 1073-A/2022, que originou a Lei nº 7.903/2023, traz a seguinte justificativa: “(...) Trazendo para o cenário atual, o Rio de Janeiro é uma cidade muito prestigiada em vários sentidos: culturais, paisagísticos, turísticos, geográficos, etc... Obras de arte retratando pontos como o Cristo Redentor, Pão de Açúcar, Parque Lage, Morro Dois Irmãos, Carnaval, Maracanã, Locais marcantes pelo Centro da Cidade, são alguns dos elementos que podem ser transformadas em NFTs e comercializadas. Dessa forma, a presente proposição legislativa tem por escopo estimular o Poder Público a assumir uma posição de vanguarda e se inserir como uma das cidades pioneiras a ingressar no mundo dos ativos digitais e assim aumentar a promoção da Cidade e, consideravelmente, sua capacidade arrecadatária”.

exceção, sendo as atividades econômicas, em regra, permitidas apenas aos particulares.

Um bom exemplo de reflexo desta abstenção estatal quanto à atuação econômica é o processo de *desestatização* ou *privatização*, por meio do qual o Estado transfere ao particular não apenas atividades econômicas, mas até mesmo empresas inteiras, substituindo a atuação direta por uma intervenção regulatória, com a criação e fortalecimento de autoridades administrativas independentes, como as chamadas “agências reguladoras”.

Com efeito, é da lógica do capitalismo neoliberal que seja dada a maior amplitude possível à liberdade de iniciativa econômica dos particulares, reconhecida como direito ou garantia individual fundamental, sendo, então, mais do que apenas um princípio fundamental da atividade econômica. Há, no entanto, duas situações em que o Estado exerce atividade econômica: uma é o exercício de monopólios estatais, e a outra o desempenho de atividades econômicas em ambiente de concorrência com a iniciativa privada.

Constituem *monopólios estatais* as atividades econômicas que são completamente subtraídas da esfera de atuação dos particulares, sendo esta, portanto, a forma mais radical de intervenção do Estado na economia, por gerar uma exceção à liberdade constitucional de competição. De qualquer modo, as hipóteses de exercício monopolístico de atividade econômica pelo Estado, por constituir a mais gravosa forma de intervenção estatal, necessitam estar constitucionalmente fixadas, de forma taxativa e *numerus clausus* – o que ocorre, no caso brasileiro, com o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X, da Constituição), o petróleo e os minerais nucleares (art. 177), cujo monopólio é atribuído à União, e a distribuição de gás canalizado, conferida aos Estados-membros (art. 25, §2º) e ao Distrito Federal, por extensão (art. 32, §1º)¹⁶.

Por outro lado, há atividades econômicas que o Estado pode exercer *em ambiente de concorrência* com a iniciativa privada, em que o ente estatal atua como empresário, em igualdade de condições e sem impedir a exploração destas atividades pelos particulares, podendo-se citar como exemplo a atividade econômica bancária.

Nesse caso, muito embora a intervenção estatal seja menos gravosa do que a monopolística, o exercício da atividade econômica pelo Estado continua sendo excepcional, **necessitando ser**

¹⁶ Tradicionalmente, pode-se distinguir, entre as hipóteses submetidas ao regime de monopólio, a existência de casos em que as atividades econômicas sejam transferidas para o campo de atuação da intervenção monopolística por interesse estratégico (caso do petróleo) ou por razões de segurança nacional (enriquecimento de minerais nucleares, por exemplo), e também de situações em que a atividade econômica seja monopolizada pelo Estado apenas por opção político-normativa (como seria, para alguns, o caso do serviço postal) — tudo, porém, expresso em sede constitucional.

expressamente motivado e estar explicitamente autorizado por lei – entendimento que foi consolidado pelo art. 173 da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando **necessária aos imperativos da segurança nacional** ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.

Em consequência, é de ser ver que **não existe uma liberdade de iniciativa econômica pública; ao contrário, o princípio de livre iniciativa se aplica apenas aos particulares**. A exploração de atividade econômica pelo Estado, por seu turno, não tem no mesmo princípio seu fundamento, sendo estabelecida e limitada pela legalidade. Assim, no que tange à atuação estatal na economia, a regra é a *abstenção*, e a exceção, necessariamente fundamentada, a intervenção.

No entanto, se a Constituição, por um lado, limita a atuação empresarial estatal às situações subsidiárias e de interesse público, por outro não prevê a existência de qualquer atividade econômica cuja exploração seja vedada ao Estado. Ou seja: qualquer setor da atividade econômica, exercida pela iniciativa privada, que apresente uma deficiência atentatória ao interesse da sociedade poderia ser objeto de exploração do Estado, mediante previsão específica em lei que assim estabeleça, **desde que necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo**.

Não há, então, setores econômicos reservados exclusivamente à iniciativa econômica privada, consagrando a Constituição da República de 1988, nesse particular, uma opção por um modelo de economia mista, majoritariamente privada, mas facultando ao Estado a intervenção, ainda que subsidiária e condicionada.

Como acima mencionado, **não se pretende responder aqui se o caso envolve o exercício de uma atividade econômica por parte da municipalidade, o que deverá ser objeto de avaliação pelo ente público e poderá ser esclarecido nas normas regulamentares a serem expedidas**.

Caso, no entanto, a aplicação da lei e o desenvolvimento do mercado de NFTs revele que, de fato, estamos diante de uma nova atividade econômica em sentido estrito a ser desenvolvida por ente estatal, cabe o alerta de que deverá haver obediência ao regramento previsto no art. 173, caput e parágrafos da Constituição da República, devendo a atuação estar necessariamente amparada na existência de um relevante interesse coletivo ou em um imperativo da segurança nacional – tornando altamente questionável a legitimidade de uma atuação puramente especulativa do ente público, ainda que sob o pretexto de futuramente aplicar os recursos auferidos em finalidades

públicas.

Há que se atentar, ainda, para o fato de que **eventual caracterização da atuação municipal como exercício de atividade econômica produzirá desdobramentos no campo das contratações, na forma da Lei nº 13.303/2016, bem como pode impactar o regime de contabilidade aplicável. Assim, caso essa suspeita se confirme, algumas das questões suscitadas poderão ser revisitadas por esta Corte, em especial os quesitos formulados nos itens “b”, “c”, “d”, “e” e “f”.**

(III)

**NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESITAÇÃO FORMULADA NA DECISÃO PLENÁRIA DE
13/12/2023**

Início este tópico expondo minha principal divergência com o i. Relator: entendo que os quesitos propostos pelo Conselheiro Márcio Pacheco na decisão plenária de 13/12/2023, por serem mais detalhados, acabaram por absorver os quesitos inicialmente propostos pelo jurisdicionado.

Por outro lado, o ineditismo do tema me leva também a propor solução especial para esta Consulta. Tendo como base as premissas mencionadas nos itens anteriores, **adiro parcialmente ao exame meritório formulado pela CAR na informação de 12/01/2024**, como passo a expor.

Em relação ao **item “a”**, que, embora os tokens não fungíveis (NFTs) consistam genericamente em *“títulos de propriedade digital, consubstanciados em uma certificação que confere, por intermédio da tecnologia blockchain, o caráter de infungibilidade a determinado ativo subjacente”*, podem assumir a natureza jurídica específica de um valor mobiliário, dependendo da essência econômica dos direitos conferidos aos seus titulares. Trata-se de matéria específica que não se encontra no âmbito da especialização jurídico-funcional deste Tribunal de Contas, de modo que, em caso de dúvida específica quanto ao ponto, eventual consulta deve ser dirigida à CVM.

Em relação aos **itens “b”, “c”, “d”, “e” e “f”** - que tratam sobre contratação de consultoria para criação, registro e gestão, bem como sobre a forma de alienação dos NFTs, e, por último, forma de contabilização dessas contratações - embora concorde com a proposta formulada pelo corpo instrutivo - acresço o alerta de que o eventual enquadramento como exercício direto de atividade econômica importaria ao Município o atendimento dos requisitos previstos no art. 173, caput e parágrafos da Constituição da República, bem como afastaria a incidência da Lei nº 14.133/2021, estando eventuais contratações sujeitas

ao regramento específico das empresas estatais, podendo impactar, ainda, o regime de contabilidade aplicável.

Ainda quanto ao **item “c”**, acolhe-se a proposta da CAR, retirando o termo “singularidade” – não empregado na Lei nº 14.133/2021 - para fixação da seguinte tese: *“a contratação direta de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela administração pública, via inexigibilidade de licitação, somente é possível caso demonstrada, no caso concreto, a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, sendo inviável definir a priori se a hipótese é de inexigibilidade de licitação”*.

No mais, acolho a manifestação do corpo técnico encartada na informação de 12/01/2024.

Reforço, por fim, que a ausência de sedimentação do tema, seja em âmbito normativo, doutrinário ou jurisprudencial, dificulta o enfrentamento da Consulta com respostas precisas e perenes, sendo relevante destacar que as orientações traçadas neste voto refletem o cenário atual, podendo sofrer modificações futuras, sobretudo em caso de superveniência de normas sobre o tema dos NFTs.

Assim, posiciono-me **EM DESACORDO** com o Conselheiro-Relator e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do corpo instrutivo de 12/01/2024, com a manifestação do *Parquet* Especial de 19/02/2024 e com a manifestação da Procuradoria-Geral deste Tribunal de Contas, e

VOTO:

I – pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente para que tome ciência da decisão desta Corte, com as seguintes diretrizes:

a) *A natureza jurídica dos tokens não fungíveis (NFTs) é de título de propriedade digital, consubstanciado em uma certificação que confere, por intermédio da tecnologia blockchain, o caráter de infungibilidade a determinado ativo subjacente. Em determinados casos os NFTs podem assumir a natureza jurídica específica de um valor mobiliário, dependendo da essência econômica dos direitos conferidos aos seus titulares. Nesse caso, por se tratar de matéria específica que não se encontra no âmbito da especialização jurídico-funcional deste Tribunal de Contas, em caso de dúvida específica quanto ao ponto, eventual consulta deve ser dirigida à Comissão de Valores Mobiliários (CVM);*

b) A contratação de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela Administração Pública deve, em regra, ser realizada mediante licitação, sendo esta inexigível apenas quando houver inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, o que deve ser aferido no caso concreto;

c) A contratação direta de consultoria técnica para a criação, registro e gestão dos ativos não fungíveis pela Administração Pública, via inexigibilidade de licitação, somente é possível caso demonstrada, no caso concreto, a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, sendo inviável definir a priori se a hipótese é de inexigibilidade de licitação;

d) Com base no conteúdo inserto na Lei Municipal nº 8.301/2022, em princípio a alienação dos ativos não fungíveis deve ser realizada por meio de leilão operacionalizado pela pessoa jurídica contratada pela Administração Pública ou por parceiros. No entanto, caso haja previsão normativa que autorize a alienação de ativos não fungíveis (NFTs) diretamente pela Administração Pública, em regra a alienação deve se dar mediante licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, em modalidade a ser estabelecida diante das particularidades do caso concreto, a partir da definição da natureza do ativo representado pelo NFT;

e) A contratação de consultoria técnica especializada na criação de ativos não fungíveis pode, a princípio, ser contabilizada no elemento de despesa orçamentária 35 (serviços de consultoria), conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;

f) A contratação de consultoria técnica especializada na gestão de ativos não fungíveis pode, a princípio, ser contabilizada no elemento de despesa orçamentária 35 (serviços de consultoria), conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público;

*g) De acordo com o art. 5º da Lei Municipal nº 8.301/2022, a competência para a regulamentação da criação, gestão e alienação dos ativos não fungíveis (NFTs) pela Administração Pública do Município de Petrópolis é do próprio Poder Executivo Municipal, mediante ato infralegal; no entanto, **alerta-se** para a necessidade de acompanhamento a respeito da evolução na regulação sobre o tema, atentando-se para futuras inovações legislativas no âmbito federal, seja por uma lei geral que discipline os NFTs, seja por normas específicas expedidas no âmbito da CVM ou do BACEN.*

h) O eventual enquadramento das atividades de criação, gestão e alienação dos NFTs como exercício direto de atividade econômica pelo Município importaria ao ente o atendimento dos requisitos previstos no art. 173, caput e parágrafos da Constituição da República, bem como afastaria a incidência da Lei nº 14.133/2021, estando eventuais contratações sujeitas ao regramento específico das empresas

estatais, podendo impactar, ainda, o regime de contabilidade aplicável. Nesse caso, algumas das questões suscitadas neste voto poderão ser revisitadas por esta Corte, em especial os quesitos formulados nos itens “b”, “c”, “d”, “e” e “f” supra.

II - finda a providência supra, pelo posterior **ARQUIVAMENTO** destes autos.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-REVISORA
Documento assinado digitalmente