

# BO

# LE

## PGE-SP

VOLUME 45 | NÚMERO 6  
NOVEMBRO/DEZEMBRO 2021

# TIM

**CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

ISSN 2237-4515





**BO**

**PGE-SP**

**VOLUME 45 | NÚMERO 6  
NOVEMBRO/DEZEMBRO 2021**

**LE**

**TIM**

**CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**



# EXPEDIENTE

---

## PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Maria Lia P. Porto Corona

### PROCURADORA-GERAL DO ESTADO ADJUNTA

Claudia Polto da Cunha

### PROCURADORA DO ESTADO CHEFE DE GABINETE

Patricia de Oliveira Garcia Alves

### SUBPROCURADORA-GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Eugenia Cristina Cleto Marolla

### SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA ÁREA DO CONTENCIOSO GERAL

Frederico José Fernandes de Athayde

### SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA ÁREA DO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO-FISCAL

João Carlos Pietropaolo

### CORREGEDOR-GERAL

Anselmo Prieto Alvarez

### OUIDORIA

Regina Maria Sartori

## CONSELHO DA PGE

Maria Lia P. Porto Corona (presidente), Adalberto Robert Alves, Bruno Maciel dos Santos, Eugenia Cristina Cleto Marolla, Frederico José Fernandes de Athayde, João Carlos Pietropaolo, Marcio Martins Muniz Rodrigues, Augusto Rodrigues Porciuncula, Vinícius Lima de Castro, Alexandre Ferrari Vidotti, Paola de Almeida Prado, Levi de Mello, Cintia Byczkowski, Vanderlei Ferreira de Lima

## CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

### PROCURADOR DO ESTADO CHEFE

Bruno Maciel dos Santos

### ASSESSORIA

Joyce Sayuri Saito e

Mariana Beatriz Tadeu de Oliveira

## COMISSÃO EDITORIAL

### PRESIDÊNCIA

Bruno Maciel dos Santos

### SECRETÁRIA EXECUTIVA

Joyce Sayuri Saito

## MEMBROS DA COMISSÃO EDITORIAL

Américo Andrade Pinho, Cláudio Henrique Ribeiro Dias, Juliana Campolina Rebelo Horta, Juliana de Oliveira Duarte Ferreira, Luis Cláudio Ferreira Cantanhêde, Mariana Beatriz Tadeu de Oliveira, Telma de Freitas Fontes, Thamy Kawai Marcos e Thiago Oliveira de Matos.

## REDAÇÃO E CORRESPONDÊNCIA

Serviço de Divulgação do Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, Rua Pamplona, 227, 10º andar – CEP: 01405-100 – São Paulo/SP – Brasil. Tel.: (11) 3286-7005.

Homepage: [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br)

E-mail: [divulgacao\\_centrodeestudos\\_pge@sp.gov.br](mailto:divulgacao_centrodeestudos_pge@sp.gov.br)

## PROJETO E PRODUÇÃO GRÁFICA

Procuradora do Estado responsável:

Joyce Sayuri Saito

Equipe: Juliana Aguilera do Nascimento Silva Guedes e Andreluci de Oliveira B. Figueiredo

Créditos: Dandara Colins Carvalho Dias (posts do Instagram – Principais Notícias) e Mariana Beatriz Tadeu de Oliveira (posts do Instagram – Cursos e Eventos do Centro de Estudos e ESPGE)

## TIRAGEM: BOLETIM ELETRÔNICO

As colaborações poderão ser encaminhadas diretamente ao Serviço de Divulgação do Centro de Estudos. Os artigos jurídicos, pareceres e peças processuais somente serão publicados com a aprovação da Comissão Editorial, e as opiniões neles contidas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores, não vinculando a Administração Pública.



# SUMÁRIO

---

• <b>Apresentação</b> .....	<b>9</b>
• <b>Cursos e Eventos</b> .....	<b>11</b>
• <b>Principais notícias</b> .....	<b>21</b>
• <b>Assessoria de Empresas e Fundações</b>	

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ. Direito Administrativo. Dúvidas jurídicas acerca de repercussões da Lei nº 14.133/2021 sobre o procedimento de licitação e contratos da estatal. Necessidade de observância da e-orientação Sub-Cons. nº 02/2021, que trata da aplicação do art. 191 da Lei nº 14.133/2021. O questionamento sobre as normas de direito penal aplicáveis mostra-se prejudicado. Os critérios de desempate de propostas, a que alude o art. 55, inciso III, parte final, da LRE, serão aqueles fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, em razão da regra expressa no art. 189 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Após a revogação da Lei nº 10.520/2002, a consulente deve, em princípio, seguir o procedimento do pregão estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. A indagação quanto à eventual necessidade de adaptação do sistema BEC encontra-se prejudicada. A Lei nº 14.133/2021 não é fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, de modo que não se vislumbra, em tese, óbice a que a consulente se inspire na novel Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e incorpore, em seu regulamento interno, disposições do referido diploma normativo, desde que compatíveis com o regramento da Lei nº 13.303/2016. A empresa consulente poderá aplicar, em seu âmbito, regra prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos, após a verificação da compatibilidade desta com a LRE, devendo fazê-lo por meio da incorporação da regra em comento em seu respectivo regulamento interno. O diálogo competitivo é uma das modalidades licitatórias da Lei nº 14.133/2021, de modo que não se vislumbra, em princípio, óbice à sua incorporação ao respectivo regulamento interno de licitações e contratos da consulente, desde que sejam observadas as demais normas previstas na Lei nº 13.303/2016. Mostra-se possível, à consulente, em tese, adotar a espécie contratual denominada “fornecimento e prestação de serviço associado”, prevista na Lei nº 14.133/2021, em face da regra da atipicidade contratual, aplicável às empresas estatais, devendo, em todo caso, serem observadas, entre outras, as normas previstas na Lei nº 13.303/2016. Precedentes: Parecer GPG nº 01/2018 e orientação Sub-Cons. nº 02/2021.....25

• **Doutrina**

Da impossibilidade de desvinculação das receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos pela norma do artigo 76-a do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ..... 43

A necessidade de Lei Complementar para implementar a arbitragem tributária e a função do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional ..... 59



# APRESENTAÇÃO

---

Mudanças nunca são fáceis, mas sem elas nunca avançaríamos.

Em 2019, sob o comando da atual chefia, foram delineados alguns objetivos para o Centro de Estudos da PGE, como a recuperação financeira do Setor, a implantação do programa de Residência Jurídica e a abertura do Centro de Estudos da PGE para envolver outras Instituições.

No entanto, as realizações superaram as expectativas.

Não só conseguimos implantar o projeto piloto de Residência Jurídica na PGE/SP, como também reformulamos integralmente o curso de adaptação dos novos procuradores e ampliamos os programas de ajuda financeira de forma a permitir o reembolso de *smartphones* e de aulas particulares de línguas.

Na parte das publicações da PGE, o *site* foi totalmente reformulado para melhor visualização dos periódicos, tendo sido contratada empresa para a implantação da plataforma OJS, a fim de melhorar a qualificação da Revista da ESPGE junto à Capes/Qualis e aprimorar a divulgação dos periódicos junto a bases de indexação.

Também foi franqueado um espaço aos procuradores no periódico JOTA para que possam expressar suas opiniões e divulgar as teses relacionadas à advocacia pública.

A Escola Superior da PGE desenvolveu cinco especializações no período, a saber: Direito Processual Civil, Direito e Economia, Direito do Estado, Advocacia Pública e Direito Digital e Inovação, além de 11 cursos de extensão e outros de curta duração para o treinamento e aperfeiçoamento dos procuradores e servidores da PGE, perfazendo um total de 10.643 certificados emitidos no período de três anos.

Vale destacar o notório aumento no número de certificados, saltando de 1.686 em 2019 para 5.371 em 2021, o que demonstra a evidente ampliação da participação nos cursos promovidos pelo Centro de Estudos e ESPGE.

Nesse sentido, a ideia de ampliação também foi aplicada à participação de pessoas de outros órgãos e Instituições. Foram oito acordos de cooperação, convênios e parcerias firmados com outras Instituições, além da assunção da presidência do Fórum Nacional dos Centros de Estudos (Fonace) e a criação de um grupo de escolas jurídicas de governo, com reuniões periódicas, o que permitiu a troca de conhecimentos e consolidou importante pluralidade das entidades envolvidas.

Promovemos ainda a regulamentação para a cobrança dos cursos, uma das medidas inicialmente pensadas para a recuperação da capacidade financeira do órgão, que foi normalizada no final de 2021, por mérito da Procuradora-Geral do Estado, Dra. Maria Lia P. Porto Corona, a quem aproveitamos para agradecer, não só pela condução dessa questão, mas, principalmente, pela competência na condução de nossa Instituição e pela confiança em nós depositada.

Este boletim encerra um período de muitas realizações. Apesar das dificuldades ocasionadas pela pandemia de covid-19, o Centro de Estudos avançou e ultrapassou os objetivos inicialmente traçados.

Agradecemos a todos que nos auxiliaram em nossa missão: alunos, professores, conselheiros, membros de comissões e, principalmente, os servidores do Centro de Estudos, sem os quais nada teria sido realizado!

Para o encerramento deste ciclo selecionamos um parecer jurídico e dois artigos doutrinários.

Em apertada síntese, o parecer trata de consulta realizada à PGE acerca de possíveis implicações da Lei nº 14.133/2021 sobre os processos de contratação da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô).

Sobre os artigos doutrinários, um deles traz considerações sobre a necessidade de alteração do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional para viabilizar a arbitragem tributária e, o outro, analisa o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), defendendo a impossibilidade de desvinculação de suas receitas com fulcro no artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Como dissemos anteriormente, mudanças fazem parte da vida e da evolução. Em 2022, certamente, muitas mudanças virão e, por consequência, muitas outras conquistas.

Assim, desejamos a todos um ano repleto de realizações e uma excelente leitura!

**BRUNO MACIEL DOS SANTOS**

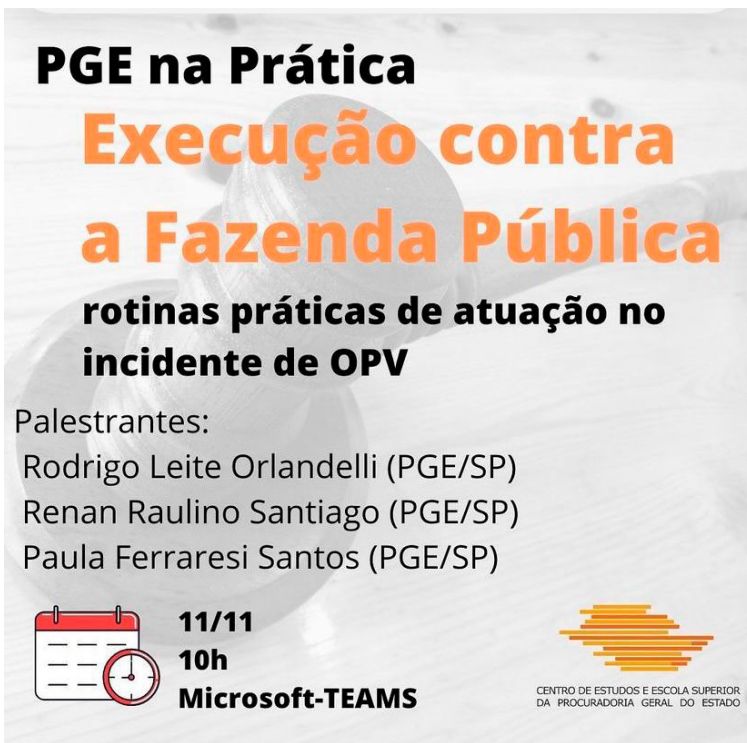
Procurador do Estado Chefe  
Centro de Estudos – Escola Superior

**JOYCE SAYURI SAITO**

Procuradora do Estado Assessora

**MARIANA BEATRIZ TADEU DE OLIVEIRA**

Procuradora do Estado Assistente

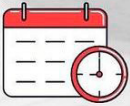



## **PGE na Prática**

# **Execução contra a Fazenda Pública**

### **rotinas práticas de atuação no incidente de OPV**

Palestrantes:  
Rodrigo Leite Orlandelli (PGE/SP)  
Renan Raulino Santiago (PGE/SP)  
Paula Ferraresi Santos (PGE/SP)

 **11/11**  
**10h**  
**Microsoft-TEAMS**

  
CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Na próxima semana será realizada a palestra "Execução contra Fazenda Pública - rotinas práticas de atuação no incidente de OPV".

Os Procuradores do Estado Rodrigo Leite Orlandelli, Renan Raulino Santiago e Paula Ferraresi Santos tratarão de aspectos práticos da atuação com OPVs, como cadastramento, incidência de IR e cálculo de honorários.

A palestra é dirigida aos Procuradores (as). Participe!

[#pgesp](#) [#cepge](#) [#opv](#) [#execução](#) [#fazendapública](#)

Ver 1 comentário

5 de novembro de 2021 · [Ver tradução](#)

# PGE na Prática

## Perícia Fiscal Estadual

### principais temas

Palestrantes:

Rebecca Porto de Freitas (PGE/SP)

Pedro Henrique Ladeia (PGE/SP)

Rafael Barroso de Andrade (PGE/SP)

Fernanda Yamamoto (PGE/SP)

Alisson Rhenns (PGE/SP)



**09/11**

**09h**

**Microsoft-TEAMS**



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

**ce\_pge\_sp** Na próxima semana será realizada a palestra “Principais Temas de Perícia Fiscal Estadual” como parte do programa “PGE na prática” do Centro de Estudos da PGE/SP.

Os Procuradores do Estado Rebecca Porto de Freitas, Pedro Henrique Ladeia, Rafaela Barroso de Andrade, Fernanda Yamamoto e Alisson Rhenns tratarão dos principais aspectos que envolvem as perícias e o papel dos Assistentes da Fazenda Pública.

Serão, ainda, apresentados casos práticos de temas em perícia fiscal, como cálculos e outros assuntos correlatos.

O evento é aberto aos procuradores e Servidores.

Participe!


[#pgesp](#) [#cepge](#) [#periciafiscal](#)

Programa de Formação Continuada  
dos Servidores da PGE/SP

# Saúde Mental no dia a dia e no trabalho

técnicas para uma vida melhor

Palestrante:



Iasmine Pereira



19/11  
10h  
Microsoft-TEAMS



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Na próxima semana como encerramento do Programa de Formação Continuada dos Servidores da PGE/SP será realizada a palestra "Saúde Mental no dia a dia e no trabalho: técnicas para uma vida melhor."

A psicanalista Iasmine Pereira abordará os principais aspectos para promover uma vida mais equilibrada e saudável.

O evento está aberto aos Servidores (as) da PGE.

Participe!

[#pgesp](#) [#cepge](#) [#saúdemental](#)

11 de novembro de 2021 · [Ver tradução](#)

# Democracia racial, racismo e a importância do estudo de Luiz Gama

## Palestrante:

**Bruno Rodrigues de Lima** (Coordenador das "Obras Completas de Luiz Gama". Historiador. Max-Planck-Institut.)

## Debatedor:

**Haroldo Pereira** (PGE/SP)



18/11

10h

Microsoft-TEAMS

CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Na próxima semana, na qual se celebra o Dia da Consciência Negra, receberemos o Professor Bruno Rodrigues de Lima para a palestra "Democracia racial, racismo e a importância do estudo de Luiz Gama".

Coordenador do projeto que republicou as Obras Completas de Luiz Gama, o historiador debaterá a relevância em se revisitar a obra do notório jurista e os liames do racismo estrutural no Brasil, com a participação do Procurador do Estado, Haroldo Pereira.

Participe!

cb

cb

#pgesp #cepge #luizgama #racismonobrasil

9 de novembro de 2021 · [Ver tradução](#)

## Núcleo de PI e Inovação

# Linguagem Simples e Direito Visual

apresentação dos trabalhos



02/12

16h

Microsoft-TEAMS

CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Na próxima semana será realizada a última reunião deste ano do Núcleo de PI e Inovação do CE.

Serão apresentados os trabalhos produzidos pelos participantes do Núcleo dentro do Programa de Linguagem Simples e Direito Visual desenvolvido em parceria com o @irislabgov .

O debate passará, ainda, ~~sobre~~ <sup>por</sup> uma análise da importância do tema para a advocacia pública.

Evento aberto aos Procuradores-(as) do Estado.

#pgesp #cepge #linguagensimples #direitovisual

Ver 1 comentário

26 de novembro de 2021 · Ver tradução

# PROGRAMA DE RESIDENTES JURÍDICOS DA PGE/SP

Processo seletivo para estágio de Pós-Graduação lato sensu para bacharéis em Direito

Inscrições até o dia 29/11

Prova online: dia 18/12



- ◆ Frequência gratuita em curso de especialização da ESPGE
- ◆ Bolsa-Auxílio de R\$ 1.700,00
- ◆ Duração de 24 meses



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)



Curtido por pgespoficial e outras 191 pessoas

ce\_pge\_sp SAIU O EDITAL! 📣 🎉 🤝

Começam hoje as inscrições para o processo seletivo do Programa de Residência Jurídica da PGE/SP!

Formatado como um estágio de pós-graduação, o PRJ é composto por atividades acadêmicas e treinamentos práticos, com atuação dos alunos-residentes em diferentes áreas da PGE sob orientação e supervisão de procuradores do Estado.

Os selecionados frequentarão, gratuitamente, o curso de pós-graduação lato sensu em Advocacia Pública da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado (ESPGE).

Estão abertas 30 vagas e as atividades serão desempenhadas na cidade de São Paulo, Capital do Estado.

Os selecionados receberão bolsa-auxílio no valor de R\$ 1.700,00 + auxílio-transporte, além de concluírem o programa com o título de especialistas!



# Recredenciamento ESPGE

## 2021-2026



[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp É com grande satisfação que informamos que o Conselho Estadual de Educação aprovou o recredenciamento da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo por mais 05 anos!



Essa conquista é fruto do trabalho de todas as gestões que passaram pela ESPGE, dos funcionários do Centro de Estudos, Coordenadores de cursos, Professores convidados e em especial de nossos alunos e alunas.

Agradecemos a todos(as) que participam e cuidam da nossa Escola.

Que venham os próximos 5 anos de atividades!

.. ..

# ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**mesas de debates sobre as  
mudanças trazidas pela Lei nº  
14.230/2021 e a atuação da PGE**



**08, 09 e 10/12  
10h  
Microsoft-TEAMS**



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Na próxima semana serão realizadas Mesas de Debates sobre as alterações na lei de improbidade administrativa pela lei nº 14.230/2021

Os principais pontos de interesse da Advocacia Pública e as perspectivas para a atuação da PGE serão abordados em diferentes painéis nos dias 08, 09 e 10/12.

Confira a programação completa no post!

[#pgesp](#) [#cepge](#) [#improbidade](#) [#advocaciapublica](#)

29 de novembro de 2021 · Ver tradução



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

# ESPECIALIZAÇÃO ADVOCACIA PÚBLICA

**Início das aulas em 07 de março de 2022**

**Aulas às segundas e quartas, das 08h00-12:15**

**Coordenação acadêmica**



Carlos José Toledo  
(Doutor pela USP)



Juliana Campolina Horta  
(Mestre pela FGV)



Luiz Fernando Roberto  
(Doutor pela USP)

Mais informações em  
[www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br) > Centro de Estudos > Escola Superior

[Ver insights](#)

[Turbinar publicação](#)

ce\_pge\_sp Estão abertas vagas para os Procuradores do Estado e Servidores da PGE na especialização em Advocacia Pública da ESPGE! 🧑🏫🧑🏫🧑🏫

Com início previsto para março/2022 o curso tem por objetivo fornecer uma visão aprofundada dos temas atuais e polêmicos que emergem do exercício da advocacia pública no Brasil, contribuindo para o seu aperfeiçoamento no desempenho de suas funções e enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Serão ministrados Módulos abordando a Ordem Constitucional, a atuação judicial e extrajudicial da advocacia pública, temas centrais de Direito Público, o papel da advocacia pública na efetividade das políticas públicas.

Participe!



# PRINCIPAIS NOTÍCIAS

## CIRA-SP recupera R\$ 900 milhões aos cofres públicos no primeiro ano de atuação



**CIRASP**  
COMITÊ INTERINSTITUCIONAL  
DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

Secretaria da Fazenda e Planejamento  
Ministério Público  
Procuradoria Geral do Estado

O Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA-SP) recuperou, no seu primeiro ano de atuação, R\$ 896,4 milhões aos cofres do Estado de São Paulo, montante que será usado em serviços essenciais à população paulista, como segurança, saúde, educação e assistência social.

Composto por integrantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (Sefaz-SP), da Procuradoria Geral do Estado @pgespoficial e do Ministério Público do Estado @mpsp\_oficial, o CIRA-SP foi criado em agosto de 2020 em resolução conjunta para aprimorar ações integradas de combate à sonegação fiscal, além de reprimir fraude fiscal estruturada e recuperar créditos fiscais. Os órgãos estaduais já realizam operações em conjunto com bastante frequência desde 2018 e a criação do comitê deu ainda mais amplitude a esse trabalho.

Confira o resultado desse primeiro ano de atuação, em portal.fazenda.só.gov.br (link clicável na Bio).



**pgespoficial** 🤖 A PGE/SP participará hoje (05) da inauguração do Coworking IdeiaGov, um espaço aberto para os ecossistemas de inovação e empreendedorismo, com uma estrutura funcional e atrativa para conectar pessoas interessadas em Inovação em Governo - instituições, empresas, startups, negócios de impacto social, gestores públicos, parceiros e investidores.

A Subprocuradora Geral da Consultoria, Eugênia Marolla, representará a PGE/SP no evento.

💡 O IdeiaGov é o hub de inovação aberta do Governo do Estado de São Paulo liderado pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Governo do Estado de São Paulo e pela Procuradoria Geral do Estado, operado pela associação Impact Hub Brasil e que conta com diversos parceiros, nacionais e internacionais.

😊 A Procuradoria Geral do Estado vem assessorando a implementação do IdeiaGov, que conta com dois representantes (titular e suplente) no Comitê Gestor do programa. Na esteira de outras iniciativas de inovação aberta em governo, o IdeiaGov seleciona desafios de relevância pública enfrentados por órgãos e entidades da Administração e realiza chamadas públicas para obter respostas e soluções propostas pelo setor privado. As propostas podem resultar em contratações ou parcerias, direcionando esforços de pesquisa para solução de missões (mission-oriented), resolvendo problemas concretos da sociedade.

O site do IdeiaGov também abriga o Toolkit do Marco Legal de CT&I. Elaborado pela PGE/SP com apoio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o toolkit busca simplificar a aplicação da Lei de Inovação pelos gestores públicos. Para tanto, apresenta modelos para cinco instrumentos jurídicos – encomenda tecnológica, concursos de inovação, contratações diretas, acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação e contratos de licenciamento e transferência de tecnologia – e uma lista de verificação que sistematiza os requisitos previstos na legislação federal e estadual de CT&I.

[Ver todos os 3 comentários](#)

5 de novembro de 2021 · [Ver tradução](#)



# ASSESSORIA DE EMPRESAS E FUNDAÇÕES

## PARECER AEF N° 26/2021

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.  
COMPANHIA DO METROPOLITANO DE  
SÃO PAULO - METRÔ. DIREITO  
ADMINISTRATIVO. DÚVIDAS JURÍDICAS  
ACERCA DE REPERCUSSÕES DA  
LEI N° 14.133/2021 SOBRE O  
PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO E  
CONTRATOS DA ESTATAL.  
NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA  
DA E-ORIENTAÇÃO  
SUB-CONS. N° 02/2021, QUE TRATA  
DA APLICAÇÃO DO ART. 191  
DA LEI N° 14.133/2021.



# ASSESSORIA DE EMPRESAS E FUNDAÇÕES

---

**PROCESSO:** METRO-EXP-2021/00034

**PARECER AEF Nº:** 26/2021

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

**EMENTA:** ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO - METRÔ. **Direito.** Administrativo. Dúvidas jurídicas acerca de repercussões da Lei nº 14.133/2021 sobre o procedimento de licitação e contratos da estatal. Necessidade de observância da e-orientação Sub-Cons. nº 02/2021, que trata da aplicação do art. 191 da Lei nº 14.133/2021. O questionamento sobre as normas de direito penal aplicáveis mostra-se prejudicado. Os critérios de desempate de propostas, a que alude o art. 55, inciso III, parte final, da LRE, serão aqueles fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, em razão da regra expressa no art. 189 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Após a revogação da Lei nº 10.520/2002, a consulente deve, em princípio, seguir o procedimento do pregão estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. A indagação quanto à eventual necessidade de adaptação do sistema BEC encontra-se prejudicada. A Lei nº 14.133/2021 não é fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, de modo que não se vislumbra, em tese, óbice a que a consulente se inspire na novel Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e incorpore, em seu regulamento interno, disposições do referido diploma normativo, desde que compatíveis com o regramento da Lei nº 13.303/2016. A empresa consulente poderá aplicar, em seu âmbito, regra prevista na Lei Geral de Licitações e Contratos, após a verificação da compatibilidade desta com a LRE, devendo fazê-lo por meio da incorporação da regra em comento em seu respectivo regulamento interno. O diálogo competitivo é uma das modalidades licitatórias da Lei nº 14.133/2021, de modo que não se vislumbra, em princípio, óbice à sua incorporação ao respectivo regulamento interno de licitações e contratos da consulente,

desde que sejam observadas as demais normas previstas na Lei nº 13.303/2016. Mostra-se possível, à consulente, em tese, adotar a espécie contratual denominada “fornecimento e prestação de serviço associado”, prevista na Lei nº 14.133/2021, em face da regra da atipicidade contratual, aplicável às empresas estatais, devendo, em todo caso, serem observadas, entre outras, as normas previstas na Lei nº 13.303/2016. Precedentes: Parecer GPG nº 01/2018 e e-orientação Sub-Cons. nº 02/2021.

Ilmo. Sr. Procurador do Estado Assistente,

1. Trata-se de expediente, instaurado por meio do Ofício N° P 2019/2021, no bojo do qual o Sr. Diretor Presidente da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô – solicita, ao Sr. Secretário de Estado dos Transportes Metropolitanos, consulta à Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo acerca de algumas possíveis implicações da Lei nº 14.133/2021 sobre os processos de contratação daquela empresa estatal (fls. 2).

2. As dúvidas jurídicas suscitadas pelo Metrô constam do Parecer JUC/CLN 367/2021, que figura como anexo do Ofício N° P 2019/2021.

3. O órgão jurídico da companhia opinou, no Parecer JUC/CLN 367/2021 (fls. 03-07), emitido pela Gerência Jurídica da Companhia do Metropolitano de São Paulo, no sentido de que, “em face da vinculação das empresas estatais do Estado de São Paulo à Procuradoria-Geral do Estado, para fins de uniformização de condutas e entendimentos, conforme disposto no artigo 101, da Constituição Estadual, entende-se imprescindível a manifestação desta nobre instituição acerca dos questionamentos ora apresentados”.

4. Por meio do Ofício GS/STM nº 229/2021, o Sr. Secretário dos Transportes Metropolitanos encaminhou, à Sra. Procuradora Geral do Estado de São Paulo, as dúvidas jurídicas expostas pela Companhia do Metropolitano de São Paulo, reque-rendo a remessa do expediente à Assessoria de Empresas e Fundações (fls. 8).

5. O protocolado foi, então, encaminhado a esta Assessoria para análise e ma-nifestação (fls. 9).

### **É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.**

6. A questão submetida à análise desta Assessoria de Empresas e Fundações diz respeito a possíveis repercussões da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de

Licitações, sobre o regramento de licitação e contratação estipulado pela Lei nº 13.303/2016, a qual dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista.

7. Em sede de propedêutica e antes de se passar à análise dos questionamentos trazidos pela consultante, mostra-se oportuno tecer algumas breves considerações acerca do início da vigência da novel Lei nº 14.133/2021, bem como a respeito da perda de vigência da legislação por ela revogada.

8. No tocante à matéria, tem-se que o art. 194 da Lei nº 14.133/2021 determina que a referida Lei entra em vigor na data de sua publicação, a qual ocorreu em 1º de abril de 2021.

9. Não obstante isso, a novel Lei de Licitações e Contratos trouxe determinadas normas de direito intertemporal, a fim de conferir à Administração Pública tempo hábil para proceder às estruturações e adaptações necessárias ao implemento das novas regras estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

10. Nesse sentido, o art. 193 da Lei nº 14.133/2021 prescreve que: na data de publicação da referida Lei, revogam-se os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666/1993, os quais tratam de normas de Direito Penal, relativas a licitações e a contratos (inciso I do art. 193); apenas após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial da nova Lei de Licitações e Contratos, serão revogados a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 (inciso II do art. 193).

11. Assim, instituiu-se um panorama normativo em que, por um determinado lapso temporal, haverá a coexistência de mais de um diploma legal, igualmente válido e vigente, para reger as licitações e os contratos administrativos, quais sejam: a Lei nº 14.133/21, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.

12. A fim de disciplinar essa situação transitória de pluralidade normativa, o legislador assentou, no art. 191 da Lei nº 14.133/2021, que, até o decurso do prazo bienal de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente, de acordo com a novel Lei ou de acordo com a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 ou os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, devendo a opção escolhida ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada de diplomas normativos.

13. O parágrafo único do art. 193 prescreve, ainda, que, caso a Administração opte, durante o interregno a que alude o inciso II do “caput”, por licitar de acordo com a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 ou os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

14. A fim de dirimir eventuais dúvidas decorrentes da aplicação do art. 191 da Nova Lei de Licitações e Contratos, a *Subprocuradoria Geral* da Consultoria da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo emitiu a e-orientação SubG-Cons. nº 02/2021.

15. Nos termos da aludida e-orientação, assentou-se que:

*“1. A revogação da legislação anterior - especialmente, da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 - não obsta a realização de certames licitatórios fundados nessas leis pelos próximos 2 (dois) anos, desde que o edital ou o instrumento de contratação direta indique expressamente qual a legislação adotada (art. 191 c/c art. 193, II);*

*2. A revogação da Lei nº 8.666/1993 produz efeitos imediatos apenas no que se refere aos artigos 89 a 108 do diploma, que dizem respeito a crimes e ilícitos penais relativos a licitações e contratos (art. 193, I);*

*3. Todas as minutas elaboradas pela Procuradoria-Geral do Estado e divulgadas na página da PGE na Bolsa Eletrônica de Compras já contém referência expressa à legislação de regência, tornando imediatamente aplicável o disposto no artigo 191 da Lei nº 14.133/2021. Não há necessidade, portanto, de nenhum ajuste nos editais padronizados neste momento.*

*Vale ressaltar que o dispositivo veda, expressamente, a aplicação combinada das normas previstas pela Nova Lei com a legislação preexistente, a qual continuará a orientar (i) os contratos assinados antes de 01/04/2021 (art. 190); e (ii) as licitações realizadas ao longo do período de dois anos e os contratos delas decorrentes, em conformidade com a opção feita nos termos do art. 191 (tempus regit actum).”*

16. Assim, devem ser observadas as diretrizes traçadas na e-orientação Sub-Cons. nº 02/2021, acima transcrita, no que tange à aplicação do art. 191 da Lei nº 14.133/2021.

17. Traçadas essas breves considerações, passa-se no exame de cada um dos questionamentos apresentados pela Companhia do Metropolitano de São Paulo.

18. A primeira indagação está formulada nos seguintes termos:

**1ª QUESTÃO – NORMAS DE DIREITO PENAL**

*Neste caso, a própria Lei nº 14.133/21 já foi expressa ao esclarecer a aplicabilidade de seu artigo 178 como substituição às normas de direito penal anteriormente previstas, o que passa a valer já a partir de sua vigência, não restando dúvidas quanto ao tratamento do tema doravante.*

19. Observa-se que não há dúvida jurídica no que tange a essa primeira questão, na medida em que a própria consultante já afirma que a Lei nº 14.133/2021 foi expressa em determinar a aplicação do seu art. 178, que promove alterações no Código Penal Brasileiro, às licitações e aos contratos regidos pela Lei de Responsabilidade das Estatais – LRE, concluindo não remanescer dúvidas quanto ao tratamento da matéria.

20. Assim, a primeira questão colocada não é uma indagação propriamente dita e não requer, nesta seara, maiores digressões a seu respeito. Deste modo, prossegue-se para a análise do segundo quesito formulado, referente aos critérios de desempate de propostas.

21. Para a melhor visualização da questão, pede-se licença para transcrevê-la abaixo:

**2ª QUESTÃO – CRITÉRIOS DE DESEMPATE DE PROPOSTAS**

*A nova lei traz seus próprios critérios de desempate no artigo 60, que não possuem exata correspondência em relação à regra anterior encartada pelo § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 e mencionada no art. 55, inc. III da Lei Federal nº 13.303/2016. Neste caso, quando da revogação da Lei Federal 8.666/93, como devem proceder as estatais em relação aos critérios residuais de desempate lá mencionados? Deverão seguir dispositivos específicos da Lei Federal nº 14.133/2021? Ou poderão as estatais definir seus próprios critérios com a revogação da mencionada norma de referência?*

22. A própria Lei nº 14.133/2021 já anteviu a problemática suscitada e já trouxe, em seu corpo, dispositivo expresso para solucioná-la.

23. Com efeito, a Lei nº 13.303/2016, em seu art. 55, dispõe que, “em caso de empate entre 2 (duas) propostas, serão utilizados, na ordem em que se encontram

enumerados, os seguintes critérios de desempate: I - disputa final [...]; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes [...]; III - os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e IV - sorteio” (grifos nossos).

24. A dúvida posta pela Gerência Jurídica da Companhia do Metropolitano de São Paulo concerne à forma com que as empresas estatais devem proceder, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, em relação aos critérios residuais de desempate nela mencionados, se deverão seguir dispositivos específicos da novel Lei nº 14.133/2021 ou se poderão definir seus próprios critérios em regulamento próprio.

25. No tocante à matéria, tem-se que, após a revogação da Lei nº 8.666/1993, não se mostrará mais possível adotar os critérios de desempate nela previstos, pois estes carecerão de lastro normativo válido e vigente.

26. Nesta toada, com relação aos critérios de desempate de propostas, a consulente deve seguir, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, os novos parâmetros fixados pelo art. 60 da Lei nº 14.133/2021, em razão da regra expressa insculpida no art. 189 da novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

27. Com efeito, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 189, dispõe que “aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011” (grifos nossos).

28. A hipótese dos autos se subsume à regra positivada no art. 189 da novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos, acima transcrito, na medida em que a LRE, em seu art. 55, inciso III, parte final, faz referência expressa à Lei nº 8.666/1993 para fins de utilização dos critérios de desempate de propostas.

29. Assim, a conclusão a que se chega, quanto ao quesito 2, é a de que, com relação aos critérios de desempate de propostas a que alude o art. 55, inciso III, parte final, da LRE, devem ser utilizados os novos critérios fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, em razão da regra expressa insculpida no art. 189 da Nova Lei de Licitações e Contratos.

30. Passa-se ao exame do terceiro quesito, o qual se encontra assim formulado, *in verbis*:

### 3ª QUESTÃO – A REVOGAÇÃO DA LEI Nº 10.520/2002 E OS PREGÕES DAS ESTATAIS

[...] qual deverá ser o procedimento aplicável para os pregões das estatais após a revogação da Lei nº 10.520/2002?

*As estatais deverão observar os procedimentos da Lei nº 14.133/21? Ou poderão, conforme previsão no Artigo 40 da Lei nº 13.303/16 e princípios que lhe são aplicáveis, dispor sobre seu regramento específico em seus Regulamentos de Licitação?*

*Caso prevaleça o entendimento de que as estatais poderão elaborar regramento próprio a partir da revogação da Lei nº 10.520/2002, e considerando que, lastreada nas regras ora vigentes, esta estatal faz uso do sistema da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC-SP) para suas aquisições via pregão eletrônico, situação que deve prevalecer também para outras estatais desse ente federativo, já há previsão de adaptação do sistema disponibilizado pela BEC-SP para que lhe seja conferida a flexibilidade necessária para a continuidade de seu uso pelas estatais diante da nova realidade?*

31. A resposta à indagação posta acima é bastante semelhante ao exame do quesito anterior. Tendo em vista que a dúvida jurídica formulada acima encontra-se materializada em mais de um questionamento, a questão será analisada em partes.

32. *Prima facie*, cumpre enfrentar a indagação referente ao procedimento aplicável para os pregões das empresas estatais após a revogação da Lei nº 10.520/2002, se deverão estas observar os procedimentos da novel Lei nº 14.133/21 ou se poderão dispor sobre seu regramento específico em seus respectivos Regulamentos de Licitação e Contratos.

33. Na mesma linha do que já foi afirmado quando do exame da 2ª questão, incide, *in casu*, a regra insculpida no art. 189 da nova Lei nº 14.133/2021, nos termos do qual “aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011” (grifos nossos).

34. O art. 32, inciso IV, da LRE (Lei nº 13.303/2016) preconiza que, “nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] IV - adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (grifos nossos).

35. No tocante à matéria, cumpre destacar que o Parecer GPG nº 01/2018, em seu tópico 2.10, discorre sobre o tema, afirmando que “o artigo 32, inciso IV, da LRE trouxe como diretriz para as empresas estatais a adoção preferencial, para a aquisição de bens e serviços comuns, do pregão instituído pela Lei federal nº 10.520/2002. Nesse aspecto, é possível afirmar que a legislação do pregão foi encampada pela Lei federal nº 13.303/2016” (grifos nossos).

36. Ainda nos termos do bem elaborado Parecer GPG nº 01/2018:

*[...] própria literalidade do artigo 32, inciso IV, da LRE que determina a utilização preferencial do pregão “instituído pela Lei federal nº 10.520/2002”, remetendo, assim, à modalidade como um todo, por inteiro, tal como foi regulamentada por sua lei de criação.*

*80. Sendo assim, ao utilizar a modalidade “pregão”, deverá a estatal aplicar a Lei federal n.º 10.520/2002 em sua integralidade, inclusive no tocante a critérios de habilitação, prazos e efeitos da sanção (art. 7º).*

*81. No entanto, caso a entidade contratante vislumbre maior vantajosidade na utilização do procedimento da LRE em detrimento do pregão, poderá fazê-lo, desde que justificadamente, tendo em vista a diretriz legislativa. Recomenda-se, nesse aspecto, que as hipóteses de utilização do pregão sejam objeto de disciplina interna por meio do regulamento de licitações e contratações de cada estatal.”*

37. Nesse diapasão, tendo em vista que a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) foi encampada pela Lei nº 13.303/2016, em razão do disposto no art. 32, inciso IV da Lei das Estatais, incide, na hipótese em epígrafe, a regra insculpida no art. 189 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

38. Deste modo, com a revogação da Lei nº 10.520/2002, a consulente deve, em princípio, seguir o procedimento do pregão estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, por força do disposto no tópico 2.10 do Parecer GPG nº 01/2018, bem como em razão da previsão insculpida no art. 189 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



39. Com efeito, o poder regulamentar conferido às empresas públicas e sociedades de economia mista, a que se refere o art. 40 da Lei nº 13.303/2016, deve ser condizente com a disciplina do pregão fixada pela Lei nº 10.520/2002 e pela atual Lei nº 14.133/2021, nos termos do disposto no tópico 2.10 do Parecer GPG nº 01/2018.

40. Por fim, a última indagação da 3ª questão (adaptação do sistema BEC, caso se entendesse pela possibilidade de as empresas estatais criarem seu próprio regimento de pregão, independentemente da disciplina conferida pela Lei nº 14.133/2021) encontra-se prejudicada.

41. Analisada a 3ª questão, passa-se ao exame do questionamento seguinte, formulado pela consulente, abaixo transcrito:

*Por meio de uma interpretação racional e sistemática, tanto da Lei nº 13.303/16, quanto da Lei nº 14.133/21, esta última que, smj, não veda expressamente às estatais a adoção eventual de alguns de seus conceitos, apenas reconhecendo que o regime próprio das estatais deve prevalecer sobre o regime geral da nova lei, conforme artigos acima colacionados, a PGE-SP entende ser, a princípio, possível a incorporação de algumas das previsões da Lei nº 14.133/21 ao regime das estatais, no que compatível?*

42. A disciplina das licitações e das contratações das empresas públicas e das sociedades de economia mista são regidas pela Lei nº 13.303/2016, a qual traz em seu corpo um espectro de regras que deverão ser seguidas pelas empresas estatais, deixando, contudo, relativa margem de discricionariedade para que referidas entidades possam regulamentar, por meio de atos normativos próprios, procedimentos de licitação e contrato, desde que obedecidos os parâmetros fixados pela Lei nº 13.303/2016.

43. A respeito da matéria, verifica-se que o art. 40 da Lei nº 13.303/2016, ao conferir um poder-dever às empresas estatais de criar regulamento próprio de licitações e contratos, determina os limites do exercício dessa prerrogativa por parte das empresas públicas e das sociedades de economia mista, determinando, em seus incisos, o conteúdo mínimo do referido regulamento, bem como estabelecendo que este deverá ser compatível com o nela disposto.

44. Anote-se que a Lei nº 13.303/2016, que estabelece o estatuto jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista, não prevê a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993, de modo que as disposições da Lei Geral de Licitações apenas são aplicáveis às empresas estatais nos casos em que há previsão expressa nesse sentido.

45. Esse o entendimento manifestado no Parecer GPG nº 01/2018, consoante se verifica do excreto abaixo transcrito, *in verbis*:

*“12. Por outro lado, a LRE não elege a Lei federal nº 8.666/1993 ou qualquer outra como sua fonte subsidiária, seja de interpretação, seja de integração de suas normas. Dispõe o seu artigo 28 que “os contratos [...] serão precedidos de licitação nos termos desta Lei [...]”.5 Nessa linha, quer parecer que a Lei federal n.º 8.666/1993 só é aplicável nas hipóteses em que há remissão expressa ao seu texto (artigos 41 e 55, III, da LRE).”*

46. O mesmo raciocínio pode ser aplicado com relação à novel Lei nº 14.133/2021, a qual, já em seu artigo inaugural, delimita o seu âmbito de aplicação, prevendo, em seu art. 1º, § 1º, que “não são abrangidas por esta Lei as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto no art. 178 desta Lei”.

47. Conquanto a Lei nº 14.133/2021 não seja fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, não se vislumbra, a princípio e em tese, óbice a que a consulente se inspire na novel Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e incorpore, em seu regulamento interno, disposições do referido diploma normativo, desde que compatíveis com o regramento da Lei nº 13.303/2016.

48. Analisada a questão acima, passa-se ao exame da pergunta seguinte formulada pela consulente, a qual segue abaixo transcrita:

***Caso exista, a princípio, tal possibilidade, e desde que haja compatibilidade com os princípios e regramento da Lei nº 13.303/16, a PGE-SP entende que seria ainda assim necessária a inclusão expressa do eventual regramento no Regulamento de Licitações e Contratos da estatal?***

49. A presente questão, em parte, já foi respondida quando da análise do quesito anterior.

50. Com efeito, como já assinalado, a Lei nº 14.133/2021 não é fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, de modo que, se a consulente

pretende aplicar determinado regramento, previsto na Lei Geral de Licitações e Contratos, em seu âmbito, deverá, primeiramente, verificar a sua compatibilidade com a LRE, necessitando, caso haja conformidade com o aludido diploma legal, fazê-lo por meio da incorporação da regra em seu regulamento interno.

51. Passa-se ao exame da derradeira indagação formulada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo, a qual se encontra formulada nos seguintes termos:

*Aproveitando esta oportunidade, no sentido do acima, a nobre PGE-SP entende ser possível que uma empresa estatal, ainda que regida pela Lei nº 13.303/16, possa fazer uso dos seguintes mecanismos específicos ora trazidos na Lei nº 14.133/21:*

*a. Procedimento de diálogo competitivo previsto no Art. 28 inciso V?*

*b. Novas espécies contratuais, como a prestação de serviço associado (Art. 46 inciso VII)?*

52. Primeiro será analisada a viabilidade jurídica de a consulente, não obstante regida pela Lei de Responsabilidade das Estatais, fazer uso do procedimento de diálogo competitivo, previsto no art. 28, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

53. Nos termos do disposto no art. 6º, inciso XLII, da nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, o diálogo competitivo consiste na “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”.

54. Mister anotar que a Lei nº 13.303/2016, ao disciplinar o procedimento das licitações das empresas estatais, não traz, em seu bojo, modalidades licitatórias. A aludida Lei dispôs sobre as fases que as licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista deverão seguir, fixando também os critérios de julgamento que por elas poderão ser utilizados, deixando para o âmbito do regulamento interno das empresas estatais a disciplina das modalidades licitatórias que pretendam adotar, desde que atendidos os parâmetros estabelecidos na Lei nº 13.303/2016.

55. Destarte, sendo o diálogo competitivo uma das modalidades licitatórias da Lei nº 14.133/2021, nos termos do que prescreve o art. 6º, inciso XLII, bem como o art. 28, inciso V da supracitada Lei, não se vislumbra, a princípio e em tese, óbice a que tal modalidade de licitação seja incorporada ao regulamento interno da consulente, desde que, como já ressaltado, sejam observadas as demais normas previstas na Lei nº 13.303/2016. A título de exemplo, observa-se que a eventual adoção do diálogo competitivo como modalidade licitatória, no respectivo regulamento interno de licitações e contratos da empresa pública ou da sociedade de economia mista, deverá atender à regra segundo a qual, para a aquisição de bens e serviços comuns, deve-se dar preferência à utilização da modalidade pregão, a teor do disposto no art. 32, inciso IV da Lei de Responsabilidade das Estatais.

56. No que tange à possibilidade de adoção de novas espécies contratuais por parte da empresa estatal, a exemplo da prestação de serviço associado, prevista no art. 46, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, tem-se que, também a princípio e em tese, seria possível a utilização da referida modalidade contratual pela consulente, desde que atendidas as regras insculpidas pela Lei nº 13.303/2016, em especial as previstas no seu Capítulo II, Seções I, II e III.

57. A esse respeito, tem-se que a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, em seu art. 6º, inciso XXXIV, conceitua o fornecimento e a prestação de serviço associado como um “regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado”.

58. Anote-se que o art. 68 da Lei nº 13.303/2016 prescreve que “os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado”, não se vislumbrando óbice, em tese, à celebração do referido contrato.

59. Assim, em princípio, é possível à consulente adotar a espécie contratual denominada “fornecimento e prestação de serviço associado”, prevista na Lei nº 14.133/2021, devendo, em todo caso, entre outras, serem observadas as normas previstas na Lei nº 13.303/2016.

60. À vista do exposto, conclui-se que:

- a) deve-se observar as diretrizes traçadas na e-orientação Sub-Cons. nº 02/2021, que trata da aplicação do art. 191 da Lei nº 14.133/2021;

- b) a primeira questão, sobre a substituição das normas de direito penal aplicáveis, está prejudicada, tendo em vista que a própria consulente observa que a Lei nº 14.133/21 é expressa em prevê-la;
- c) com relação aos critérios de desempate de propostas a que alude o art. 55, inciso III, parte final, da LRE, devem ser utilizados os novos critérios fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando da revogação da Lei nº 8.666/1993, em razão da regra expressa no art. 189 da Nova Lei de Licitações e Contratos;
- d) com a revogação da Lei nº 10.520/2002, a consulente deve, em princípio, seguir o procedimento do pregão estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, em razão da previsão insculpida no art. 189 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme entendimento fixado no tópico 2.10 do Parecer GPG nº 01/2018;
- e) a indagação quanto à eventual necessidade de adaptação do sistema BEC encontra-se prejudicada, em razão da conclusão anterior;
- f) conquanto a Lei nº 14.133/2021 não seja fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, não se vislumbra, a princípio e em tese, óbice a que a consulente se inspire na novel Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e incorpore, em seu regulamento interno, disposições do referido diploma normativo, desde que compatíveis com o regramento da Lei nº 13.303/2016;
- g) caso a consulente pretenda aplicar determinado regramento, previsto na Lei Geral de Licitações e Contratos, em seu âmbito, deverá, primeiro, verificar a sua compatibilidade com a LRE, necessitando, caso haja conformidade com o aludido diploma legal, fazê-lo por meio da incorporação da regra em seu respectivo regulamento interno;
- h) sendo o diálogo competitivo uma das modalidades licitatórias da Lei nº 14.133/2021, nos termos do que prescreve o art. 6º, inciso XLII, bem como o art. 28, inciso V da supracitada Lei, não se vislumbra, em tese, óbice a que tal modalidade de licitação seja incorporada ao regulamento interno da consulente, desde que sejam observadas as demais normas previstas na Lei nº 13.303/2016;
- i) a princípio e em tese, é possível à consulente adotar a espécie contratual denominada “fornecimento e prestação de serviço associado”, prevista na Lei nº 14.133/2021, devendo, em todo caso, entre outras, serem observadas as normas previstas na Lei nº 13.303/2016.

É o parecer.

À superior consideração.

GPG, 28 de outubro de 2021.

**AMANDA BEZERRA DE ALMEIDA**

Procuradora do Estado

**PROCESSO N.º:** METRO-EXP-2021/00034

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE TRANSPORTES METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

**ASSUNTO:** Consulta à Procuradoria-Geral Estado de São Paulo acerca da Lei Federal nº 14.133/21

**PARECER:** AEF N.º 26/2021

Senhora Procuradora Geral do Estado,

1. Trata-se de consulta da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, com quesitos acerca da extensão da nova lei de licitações e contratações públicas (Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021) às empresas estatais, regidas pela Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

2. O Parecer AEF nº 26/2021 conclui que:

- (i) nos termos do artigo da 191 da Lei 14.133/2021, têm efeitos imediatos a nova disciplina sobre ilícitos penais em licitações, prevista nos seus artigos 89 a 108, ao passo que as demais disposições das Leis federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (artigos 1º a 47-A) serão revogadas apenas depois de decorridos dois anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021 (**e-orientação Sub. Cons. 2/2021**);
- (ii) nos termos do artigo 189 da Lei nº 14.133/2021, as referências legislativas às Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 deverão ser lidas como remissão à Lei nº 14.133/2021, quando esta entrar integralmente em vigor;
- (iii) logo, a referência à Lei nº 8.666/1993, nos critérios de desempate previstos na Lei nº 13.303/2016, deverá ser lida como remissão aos respectivos critérios de desempate fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando em vigor;
- (iv) igualmente, a referência à Lei nº 10.520/2002, no artigo 32, IV, da Lei nº 13.303/2016, que determina às empresas estatais a preferência pela licitação na modalidade pregão na aquisição de bens e serviços padronizados (**Parecer GPG 1/2018**), deverá ser lida como remissão à disciplina respectiva ao pregão, fixada na Lei nº 14.133/2021, quando em vigor;
- (v) “todas as minutas elaboradas pela Procuradoria-Geral do Estado e divulgadas na página da PGE na Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) já contém referência expressa à legislação de regência, tornando imediatamente aplicável o disposto no artigo 191 da Lei nº 14.133/2021. Não há necessidade, portanto, de nenhum ajustenos editais padronizados neste momento” (**e-orientação Sub. Cons. 2/2021**);

- (vi) conquanto a Lei nº 14.133/2021 não seja fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, não se vislumbra, a princípio e em tese, óbice em usá-la como inspiração para o regulamento interno de contratações da empresa estatal, desde que compatível com o regramento da Lei nº 13.303/2016;
- (vii) nesse sentido, a princípio e em tese, não se vislumbra óbice na adoção do diálogo competitivo, reconhecido como modalidade de licitação pela Lei nº 14.133/2021 (art. 28, V), desde que incorporado ao regulamento interno de contratações e observada a Lei nº 13.303/2016;
- (viii) igualmente, a princípio e em tese, não se vislumbra óbice na adoção do “fornecimento e prestação de serviço associado”, reconhecido como espécie contratual pela Lei nº 14.133/2021 (art. 45, VII), desde que observado o regulamento interno de contratações e a Lei nº 13.303/2016.

3. Por seus fundamentos, proponho a aprovação do Parecer AEF nº 26/2021.  
GPG-AEF, 18 de novembro de 2021.

**BRUNO LOPES MEGNA**

Procurador do Estado Assessor respondendo pela coordenação da  
Assessoria de Empresas e Fundações

**PROCESSO:** METRO-EXP-2021/00034

**INTERESSADO:** Secretaria de Transportes Metropolitanos de São Paulo

**NOVA EMENTA:** ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO - METRÔ. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. EMPRESA ESTATAL. 1. Nos termos do artigo da 191 da Lei nº 14.133/2021, têm efeitos imediatos a nova disciplina sobre ilícitos penais em licitações, prevista nos seus artigos 89 a 108, ao passo que as demais disposições das Leis federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (artigos 1º a 47-A), serão revogadas apenas depois de decorridos dois anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021 (e-orientação Sub. Cons. 2/2021). 2. Nos termos do artigo 189 da Lei nº 14.133/2021, as referências legislativas às Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 deverão ser lidas como remissão à Lei nº 14.133/2021, quando esta entrar integralmente em vigor. 3. Logo, a referência à Lei nº 8.666/1993, nos critérios de desempate previstos na Lei nº 13.303/2016, deverá ser lida como remissão aos respectivos critérios de desempate fixados pela Lei nº 14.133/2021, quando em vigor. 4. Igualmente, a referência à Lei nº 10.520/2002, no artigo 32, IV, da Lei nº 13.303/2016, que determina às empresas estatais a preferência pela licitação na modalidade pregão na aquisição de bens e serviços padronizados (Parecer GPG 1/2018), deverá ser lida como remissão à disciplina respectiva ao pregão, fixada na Lei nº 14.133/2021, quando em vigor. 5. “Todas as minutas elaboradas pela Procuradoria-Geral do Estado e divulgadas na página da PGE na Bolsa Eletrônica de Compras já contém referência expressa à legislação de regência, tornando imediatamente aplicável o disposto no artigo 191 da Lei nº 14.133/2021. Não há necessidade, portanto, de nenhum ajustenos editais padronizados neste momento” (e-orientação Sub. Cons. 2/2021). 6. Conquanto a Lei nº 14.133/2021 não seja fonte hermenêutica ou integrativa direta da Lei nº 13.303/2016, não se vislumbra, a princípio e em tese, óbice em usá-la como inspiração para o regulamento interno de contratações da empresa estatal, desde que compatível com o regramento da Lei nº 13.303/2016.



7. Nesse sentido, a princípio e em tese, não se vislumbra óbice na adoção do diálogo competitivo, reconhecido como modalidade de licitação pela Lei nº 14.133/2021 (art. 28, V), desde que incorporado ao regulamento interno de contratações e observada a Lei nº 13.303/2016. 8. Igualmente, a princípio e em tese, não se vislumbra óbice na adoção do “fornecimento e prestação de serviço associado”, reconhecido como espécie contratual pela Lei nº 14.133/2021 (art. 45, VII), desde que observado o regulamento interno de contratações e a Lei 13.303/2016.

1. Aprovo o **Parecer AEF nº 26/2021**, nos termos do despacho do Procurador do Estado Assessor respondendo pela Assessoria de Empresas e Fundações.

2. À AEF, para divulgação geral e, após, restituição à origem.

GPG, 18 de novembro de 2021.

**MARIA LIA PINTO PORTO CORONA**

Procuradora Geral do Estado



# **DOCTRINA**

DA IMPOSSIBILIDADE DE DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS PELA NORMA DO ARTIGO 76-A DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

**MÁRCIA DE OLIVEIRA FERREIRA APARÍCIO**

A NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA IMPLEMENTAR A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA E A FUNÇÃO DO ROL DO ARTIGO 156 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

**PAULO GUILHERME GORSKI DE QUEIROZ**

## DA IMPOSSIBILIDADE DE DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS PELA NORMA DO ARTIGO 76-A DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Desde a primeira Constituição, de 1824, existe a obrigação de o poder Executivo apresentar à Câmara dos Deputados o orçamento geral de todas as despesas públicas para o ano futuro, assim como a obrigação de que preste contas das receitas e despesas do ano anterior<sup>1</sup>. O primeiro registro de implementação das normas previstas nessa primeira Constituição é encontrado no Decreto legislativo de 15/12/1830, que orçou receitas e fixou despesas das províncias do Império do Brasil para o exercício financeiro de 1/7/1831 a 30/6/1832<sup>2</sup>.

Desde então, preceitos referentes à obrigatoriedade de elaboração de orçamento foram sucessivamente inseridos nas Constituições da República<sup>3</sup>, em evidente reconhecimento à importância do orçamento no controle da arrecadação das receitas e planejamento das despesas públicas<sup>4</sup>.

Os fundos especiais de despesa e a possibilidade de vinculação de receitas integram o processo de execução das políticas públicas. Foram criados como instrumentos de dinamização da execução das ações governamentais, numa época

- 
- 1 “Artigo 172 – O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional no ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas” (BRASIL. Presidência da República. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25/3/1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824).
  - 2 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de 15 de dezembro de 1830**. Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832. Rio de Janeiro, 15 dez. 1830.
  - 3 Artigo 34, inciso I da Constituição de 1891; artigo 50, *caput* e §§ da Constituição de 1934; artigos 67 a 72 da Constituição de 1937; artigos 73 a 77 da Constituição Federal 1946; artigos 63 a 70 da Constituição de 1967; artigo 43 da Emenda Constitucional 1ª de 1969.
  - 4 ARAÚJO, Inaldo *et al.* **O essencial da Contabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 4-6.

em que existia demasiada centralização no processo de execução das despesas. Propiciavam a gestão descentralizada de recursos orçamentários, com maior eficiência na orientação de políticas públicas e maior controle na destinação e nos gastos desses recursos, que ficariam vinculados desde logo ao desenvolvimento de determinados objetivos.

São relativamente antigos no setor público e consta existirem desde o Brasil colonial<sup>5</sup>. Chegaram a ser proibidos pelo Decreto nº 23.150/1933, mas previstos em seguida pela Constituição de 1934<sup>6</sup>. A partir do Estado Novo, os fundos perdem importância, constando a criação de 14 (quatorze) fundos desde 1934 até 1966<sup>7</sup>, e voltaram a ganhar destaque a partir da Lei Federal nº 4.320/1964, que lhes trouxe regulamentação<sup>8</sup>.

Entre os aspectos positivos na execução orçamentária por intermédio de fundos especiais, Osvaldo Maldonado Sanches (2002) arrola os que seguem<sup>9</sup>:

a) garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades, para a execução de uma determinada programação ou para viabilizar a realização de objetivos preestabelecidos (resultado que geralmente pode ser obtido com a simples vinculação de receitas, sem a necessidade da criação de fundos);

b) descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor, com a correspondente descentralização das responsabilidades pela execução dos gastos, já que o gestor do fundo é legalmente responsável pelos atos de gestão que praticar (embora sem prejuízo da responsabilidade solidária do ordenador setorial de despesas);

c) viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades (serviços, obras, empreendimentos, etc.) que lhe são relacionadas, pela possibilidade de adoção de normas peculiares

5 BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos Especiais e Políticas Públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2458).

6 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública (RAP/FGV)*, v. 36, n. 4, jul./ago. 2002, p. 3.

7 *Ibid.*, p. 3.

8 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e em 3 jun. 1964.

9 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 154, p. 285-286, abr./jun. 2002.

de programação e controle (embora o melhor controle dependa mais de vontade política do que de instrumental);

d) possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre as receitas geradas com a prestação de determinados serviços, realização de certas atividades ou produção de bens em contraste com os seus principais custos (quando os recursos são vinculados a um fundo o seu gestor tende a se interessar mais pela eficácia da arrecadação e racionalidade dos gastos);

e) assegurar que os recursos financeiros destinados às finalidades do fundo e não utilizados num exercício sejam preservados para uso no exercício seguinte (o que evita desperdício de recursos pelo atabalhoado comprometimento dos saldos nos finais de exercício, embora tal resultado possa ser obtido pela simples adoção de boas práticas de administração).

Ensinam ainda Inaldo Araújo e Daniel Arruda, em **Contabilidade Pública: da teoria à prática**<sup>10</sup>, acerca dos fundos especiais:

Em suma, os fundos especiais representam recursos financeiros à disposição de determinados objetivos governamentais. Todavia, não constituem órgãos públicos, mas por eles são administrados. Podem ser considerados como estruturas constitutivas da administração direta ou da administração indireta.

Contabilmente, os fundos possuem tratamento especial quanto à sua escrituração e utilização de plano de contas exclusivo, que se desvinculará do plano geral, devendo compreender todos projetos e atividades que constem de sua administração na consecução de seus objetivos específicos. Porém, apesar de os fundos serem criados por leis específicas que lhes destinam uma série de recursos de natureza diversa, seu plano de aplicação incorpora-se ao orçamento geral do Estado, em obediência aos princípios da unidade e da universalidade orçamentária.

A Lei federal nº 4.320/1964 estabeleceu importantes conceitos e práticas de programação e execução orçamentária, fixando normas exigíveis dos três níveis de governo que passaram a permitir o controle das finanças públicas com maior eficiência<sup>11</sup>. Trouxe o conceito de *orçamento-programa*, um instrumento de planejamento da ação governamental, por meio da identificação de programas, definição de metas, estimativas de custos.

10 ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Uni, 2009.

11 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 286, abr./jun. 2002.

Em relação aos fundos especiais, a Lei Federal nº 4.320/1964 também trouxe avanços, e, desde então, muitos novos fundos foram instituídos<sup>12</sup>. Em seus artigos 71 a 74, a Lei Federal nº 4.320/1964 indica os atributos básicos desses instrumentos especiais de afetação de receitas a determinados objetivos e serviços, sistematizando ideias que já guiavam a instituição de fundos. A Lei Federal nº 4.320/1964 criou, portanto, um referencial estável para a instituição de novos fundos especiais e tornou obrigatória a sua inclusão nos orçamentos públicos.

É importante mencionar, por outro lado, que a proliferação de fundos também acabou por criar problemas na gestão racional da máquina pública. Os aspectos negativos da execução orçamentária por intermédio dos fundos especiais, de acordo com o entendimento de Osvaldo Maldonado Sanches (2002), seriam:

- a) criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas LDOs;
- b) possibilitar a constituição de feudos de poder, na medida em que a nomeação do gestor do fundo se dê por indicação política, pois isso pode conduzir à adoção de linhas independentes de atuação e de critérios de prioridade distintos dos fixados pelo titular do órgão setorial;
- c) elevar os custos operacionais da administração pública, ao impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo, em duplicidade com os atos regulares de registro no sistema geral de contabilidade;
- d) transferir para a tecnoburocracia do Poder Executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao Parlamento, na medida em que a programação dos fundos tende a ocorrer sob a forma de dotações genéricas cujo detalhamento por ações e localidades específicas ocorre nos gestores;
- e) ensejar duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos tendem a ser fixados em termos muito gerais e seus programas de trabalho a serem pouco detalhados (problema que ocorre com todas as dotações genéricas);
- f) viabilizar ações ou práticas que reduzam a eficácia dos processos de controle ou dificultem o seu exercício – sobretudo no plano da administração financeira –, como a sistemática de transferências/repasses entre fundos (como é possível no

---

12 BASSI, Camillo de Moraes. Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Texto para discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, p. 9, mar. 2019.

Fundo Naval e fundos vinculados) e entidades da administração direta e indireta (do mesmo ou outro nível de governo)<sup>13</sup>.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, outras novidades foram implementadas à sistemática de elaboração, aprovação e controle dos orçamentos públicos. Destacam-se a redefinição das competências tributárias e de repartição de impostos entre os entes da Federação; a instituição da obrigatoriedade de elaboração de leis específicas para o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual (este compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos); a participação do Poder Legislativo na definição das diretrizes, objetivos, prioridades e metas da Administração Pública, bem como na alocação dos recursos orçamentários durante a discussão e aprovação da Lei Orçamentária; e a ampliação das competências de controle orçamentário do Congresso Nacional<sup>14</sup>.

Em relação aos fundos especiais, a Constituição de 1988 pretendeu sedimentar movimento do Executivo e Legislativo que já ocorria desde meados da década de 1980, de criação de empecilhos à instituição de novos fundos e à gestão dos fundos especiais existentes. Inseriu-se no Ato das Disposições Transitórias, desse modo, o artigo 36, em que se estabeleceu:

Artigo 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos<sup>15</sup>.

O preceito constitucional, no entanto, não se implementou por conta da edição da Lei Federal nº 8.173/1991, em cujo artigo 6º recriou todos os fundos que pudessem ser extintos pelo decurso do prazo constitucional<sup>16</sup> e determinou que subsistiriam até o ano subsequente ao da publicação da lei complementar a que se

13 SANCHES, Osvaldo Maldonado, op. cit., p. 286.

14 ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública: teoria e exercícios...** São Paulo: Saraiva Uni, 2009. p. 4-6.

15 BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

16 No estado de São Paulo, os fundos especiais anteriores à Constituição Estadual de 1989 foram ratificados pela Lei nº 7001/1990, afastando-se a extinção prevista no artigo 37 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de São Paulo de 1989 (SÃO PAULO (Estado)). Assembleia Legislativa. **Lei nº 7.001, de 27 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre ratificação de Fundos e dá outras providências. São Paulo, 27 dez. 1990.

refere o artigo 165, §9º da Constituição Federal, ainda não editada. Explica Osvaldo Maldonado Sanches (2002):

Essa norma legal, embora uma solução pragmática para um vasto conjunto de problemas concretos, acabou por neutralizar a tentativa dos Constituintes de conduzir, por meio de detida avaliação de cada fundo, a uma ampla redução no número destes extravagantes instrumentos de programação e execução orçamentária, de vinculação de recursos, de articulação de feudos de poder e de exceção ao princípio da unidade orçamentária<sup>17</sup>.

Novas investidas contra a vinculação de receitas por meio de fundos especiais ocorreram em 1994, mediante a criação de Fundo Social de Emergência, transformado, posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 10, de 1996, no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e em 2016, por meio da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que incluiu o artigo 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar que fossem desvinculadas de órgãos, fundos e despesas, também dos Estados, as receitas relativas a 30% de impostos, taxas e multas, além de outras receitas correntes, salvo algumas exceções. Assim estabeleceu o preceito constitucional:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

---

17 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 154, p. 274, abr./jun. 2002.



V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

[...]

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016<sup>18</sup>. </cit>

No Estado de São Paulo, diversos fundos especiais anteviram-se abrangidos pela regra constitucional em questão. Outros, como foi o caso do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), entenderam que não seriam afetados por encontrarem-se dentre as exceções arroladas pelo preceito constitucional transitório.

A aplicabilidade ou não dos preceitos constitucionais que determinam a desvinculação de receitas de fundos especiais, no entanto, pressupõe a análise da natureza das receitas do fundo respectivo e avaliação quanto à eventual inclusão dessas receitas entre as hipóteses de exceção à regra da desvinculação, elencadas no parágrafo único do artigo 76-A do ADCT. Para além disso, é necessário que se compreenda a própria natureza e finalidade do fundo especial, aferindo-se a possibilidade de aplicação dos preceitos da norma constitucional transitória, à luz do sistema jurídico em vigor.

As receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos encontram-se estabelecidas pelo artigo 3º da Lei Estadual nº 6.536/1989. *In verbis*:

**Artigo 3º** – Constituem receitas do Fundo:

I – as indenizações decorrentes de condenações por danos causados aos bens descritos no artigo anterior e as multas pelo descumprimento dessas condenações;

II – os rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes;

III – as contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

IV – o produto de incentivos fiscais instituídos a favor dos bens descritos no Artigo 2º<sup>19</sup>.

18 BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

19 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 14 nov. 1989, p. 13.

Em conformidade com o que estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 11, § 4º, são receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 1982)<sup>20</sup>.

Já as receitas de capital (artigo 11, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964) seriam aquelas 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).

A leitura do artigo 3º da Lei Estadual nº 6.536/1989 faria supor que as receitas do Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos (FID) constituem-se, como regra, receitas correntes, sejam elas receitas oriundas de incentivos fiscais<sup>21</sup>, transferências correntes (referentes a contribuições e doações recebidas de instituições privadas ou pessoas físicas) ou ainda *outras receitas correntes*, tais como as multas e indenizações advindas de decisões judiciais em ações civis públicas e outras, o que ensejaria o entendimento de que as receitas do fundo, como regra, seriam passíveis de desvinculação.

Deve-se também atentar, no entanto, para o fato de que as transferências de que tratam o artigo 3º, inciso III da Lei Estadual nº 6.536/1989 poderiam também constituir-se receita de capital, e não estariam abrangidas pela desvinculação de que trata a Emenda Constitucional nº 93/2016<sup>22</sup>. Isso nos casos em que a transferência ocorrida se destinasse especificamente a atender despesas classificáveis

---

20 BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1982.

21 Embora, em termos práticos, não se tenha conhecimento de incentivos fiscais cujo produto constitua receita do FID, é fato que determinada convenente poderia obter recursos de incentivos fiscais para a execução de determinado projeto (v.g. incentivo fiscal obtido mediante a aplicação da Lei Rouanet para projeto referente ao patrimônio cultural); caso existisse renúncia fiscal do próprio Estado de São Paulo, com possibilidade de destinação dos valores exclusivamente ao FID, a questão da natureza desses recursos mereceria análise mais aprofundada, podendo configurar-se, em tese, receita tributária.

22 BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União

em Despesas de Capital (por exemplo, doação de dinheiro por um particular para a aquisição de determinado bem, que se configure investimento).

Quanto aos superávits financeiros de exercícios anteriores, eles também não seriam passíveis de desvinculação, pois somente as receitas efetivamente executadas no período referido na Emenda Constitucional nº 93/2016 poderiam ser objeto de desvinculação, em atenção ao inciso I do artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64. É o que ademais restou estabelecido no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado por meio do Parecer Sub-G-Cons 140/2016, pois o artigo 35, inciso I, da referida lei, determina pertencerem ao exercício financeiro as receitas nele efetivamente arrecadadas.

Deve-se ressaltar, ainda, que, embora o artigo 76-A do ADCT, mencione a expressão *outras receitas correntes*, o que poderia sugerir uma interpretação restritiva quanto às receitas correntes que estariam sujeitas à desvinculação, o entendimento constante do mencionado Parecer Sub-G-Cons 140/2016 é o de que o preceito em questão trata das receitas correntes em gênero, e não somente daquelas referidas pela legislação como *outras receitas correntes*.

Se as receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID) constituem-se principalmente receitas correntes, caberia reconhecer que, em conformidade com o *caput* do artigo 76-A do ADCT, poderiam ser desvinculadas do Fundo em questão. Haveria que se avaliar, deste modo, se a desvinculação estabelecida no *caput* do artigo 76-A do ADCT constitucional estaria excepcionada pelos preceitos constantes do seu parágrafo único.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 6.535, de 13 de novembro de 1989, autorizou o executivo a criar fundo especial de despesa que recebesse os valores referidos no artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985<sup>23</sup>, sendo estabelecido em seu artigo 1º (da Lei Estadual nº 6.535/1989) que o fundo ficaria vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

---

e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 set. 2016, ed. extra.

23 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

Tratava-se de fundo denominado Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados e tinha por finalidade ressarcir a coletividade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, bem como a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, no território do Estado.

Em 2009, foi editada a Lei Estadual nº 13.555, de 9 de junho de 2009<sup>24</sup>, alterando-se, na ocasião, a denominação do fundo de despesa em questão, que passou a chamar-se Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID).

Estabeleceu-se, ainda, por meio da Lei Estadual nº 13.555/2009, que o Fundo ficaria vinculado à Secretaria da Justiça e Cidadania, tendo por objetivo **gerir os recursos destinados à reparação dos danos** ao meio ambiente, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, ao contribuinte, às pessoas com deficiência, ao idoso, à saúde pública, à habitação e urbanismo e à cidadania, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território do Estado.

A alteração da vinculação do FID, do Ministério Público à Secretaria da Justiça e Cidadania, veio acompanhada de justificativas concernentes à função do Ministério Público e às atribuições que lhe teriam sido estabelecidas pela Lei Estadual nº 6.536/2008, que poderiam ser-lhe colidentes. Afirmou a Comissão de Constituição e Justiça, por ocasião da análise do Projeto de Lei nº 660/2008:

Informa a Mensagem que estudos realizados pela Procuradoria Geral de Justiça indicam que a Lei nº 6536/89 conferiu ao Ministério Público atribuições que colidem com as peculiares funções que a Constituição Federal e a Constituição do Estado reservam à Instituição, razão pela qual foi necessário dar ao assunto uma nova disciplina.

De acordo com as modificações propostas, caberá ao Fundo, que passará a ser denominado “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FID”, **gerir os recursos destinados à reparação de danos** ao meio ambiente, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, ao contribuinte, às pessoas com deficiência, ao idoso, à saúde pública, à habitação e urbanismo e à cidadania, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território do Estado.

Com o intuito de garantir seu bom desempenho, cuidou-se de vincular o Fundo à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, bem como de assegurar a partici-

---

24 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 13.555, de 09 de junho de 2009. Altera a Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2009, p. 1.

pação, no Conselho Gestor, do Ministério Público e de associações legitimadas a propor ação civil pública para a tutela dos direitos difusos e coletivos<sup>25</sup>.

A realidade, no entanto, é que, embora a Lei Estadual nº 13.555/2009 tenha alterado a vinculação do Fundo em questão, que passou à Secretaria da Justiça e da Cidadania, ela também atribuiu ao Ministério Público poderes amplos na condução da política do FID, maiores que os existentes quando o Fundo se encontrava vinculado ao Ministério Público. As alterações da Lei Estadual nº 6.536/1989 ocorridas por meio da Lei Estadual nº 13.555/2009 garantiram ao Ministério Público três membros no Conselho Gestor, sendo que a oposição de cada um deles só deixaria de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Conselho Gestor, composto de 14 (quatorze) integrantes (artigo 5º §1º da Lei Estadual nº 6.536/1989, com as alterações da Lei nº 13.555/2009)<sup>26</sup>.

Assim, embora o FID não mais se encontre vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, foi instituído pelo Ministério Público, tal como prevê a norma do inciso V do parágrafo único do artigo 76-A do ADCT; e é executado por Conselho Gestor em que o Ministério Público participa com maior poder de ingerência, seja por conta do número de conselheiros a que faz jus, seja porque cada conselheiro membro do Ministério Público poderá opor-se ao quanto decidido pelo Conselho Gestor na apreciação de matéria concernente à aplicação de recursos do FID, sendo que aludida oposição somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros desse Conselho.

Mas não é só. Ainda que não se considerassem estritamente aplicáveis ao caso os preceitos do artigo 76-A, parágrafo único, inciso V, do ADCT, para que o FID não fosse atingido pela regra estabelecida no *caput* do artigo, a impossibilidade de desvinculação das receitas do FID encontraria fundamento no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

O artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição Federal veda que a Constituição Federal seja emendada para abolir direitos e garantias individuais, de modo que qualquer alteração constitucional que se tenha realizado, como é o caso daquela veiculada

---

25 SÃO PAULO (Estado). Parecer nº 3.820, de 2008. De relator especial, em substituição ao da comissão de finanças e orçamento, sobre o projeto de Lei nº 660, de 2008. São Paulo, 2008, p. 1-2. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247\\_837567\\_ par3820.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247_837567_ par3820.doc). Acesso em: 28 ago. 2020.

26 Preceito que se coaduna, aliás, com o artigo 129, inciso III da Constituição Federal (BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988).

pela Emenda Constitucional 93/2016, deve ser interpretada de modo a preservarem-se direitos e garantias adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada.

A legislação que disciplina a ação civil pública prevê, em última análise, que a execução das sentenças condenatórias em ações civis públicas e dos termos de ajustamento de conduta se faça pelos Conselhos Estaduais Gestores de Fundos Especiais, que receberão os recursos respectivos. Observe-se o que estabelece o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

§ 2º. Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica nos termos do disposto no art. 1º desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao fundo de que trata o *caput* e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na hipótese de extensão nacional, ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente<sup>27</sup>.

Não se trata, portanto, de encaminhar os valores recebidos, a título de multa ou indenização, ao ente de governo do local onde tenha ocorrido o dano, que pudesse representar os interesses difusos em discussão na ação. Exige-se que os valores da condenação sejam destinados a Fundo gerido por Conselho Estadual de que participará, necessariamente, o Ministério Público.

E mais. Além de exigir que os valores sejam enviados ao aludido Fundo, o parágrafo primeiro do artigo 13 da Lei Federal nº 7.345/1985 expressamente determina que “Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária”. O que significa que não se trata de mera condenação em dinheiro, mas de destinação de dinheiro a determinado organismo que será responsável pela reconstituição de bens/direitos que possuam natureza semelhante àqueles que foram objeto da ação civil pública.

---

27 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

No caso do Estado de São Paulo, em conformidade com o artigo 6º da Lei Estadual nº 6.536/1989, com as alterações da Lei Estadual nº 13.555/2009, é o Conselho Gestor do **Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID)** que deverá providenciar a aplicação dos valores referidos nas condenações judiciais ou termos de ajustamento de conduta, e deve fazê-lo na consecução dos objetivos da Lei de Ação Civil Pública e da lei que criou o FID. Uma vez cumprida a obrigação de aplicação dos recursos que lhe foram encaminhados pelo poder judiciário, o Conselho Gestor do FID deverá encaminhar à autoridade judicial respectiva ou à autoridade que cominou multa pelo dano causado, relatório especificado da aplicação dos recursos para a reconstituição do bem lesado. É o que se verifica no artigo 6º, inciso VI, da Lei Estadual nº 6.536/1989, que não sofreu qualquer alteração pela Lei Estadual nº 13.555/2009. *In verbis*:

Art. 6º. O Conselho Gestor terá as seguintes atribuições: I – zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos desta lei e daqueles previstos na Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

[...]

VI – remeter à autoridade judicial prolatora da decisão condenatória de reparação do dano, ou à autoridade que cominou multa pelo dano causado, relatório especificado da aplicação dos recursos para a reconstituição do bem lesado; [...] (grifo nosso).

Há que se reconhecer, portanto, que o FID e seu Conselho Gestor participam em última análise do processo de execução das sentenças judiciais em ações civis públicas/ou em ações de defesa do consumidor (nos casos em que especifica) em que haja condenações ao pagamento de multas ou indenizações por danos causados ao meio ambiente, bens de valor artísticos, etc., assim como a ajustes celebrados com o Ministério Público em sede de inquéritos civis. A receita de que trata o artigo 3º, inciso I da Lei Estadual nº 6.536/1989, com feito, não poderia considerar-se desvinculada do Fundo em questão, sob pena afronta aos preceitos do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal<sup>28</sup>.

É necessário lembrar, por fim, que uma eventual desvinculação, por força do artigo 76-A do ADCT – o que se entende indevido – poderia abranger receitas já comprometidas em razão de ajustes celebrados pelo FID e que dependam de receitas previstas em exercícios financeiros subsequentes, constantes de plano plurianual. Para além da existência de ato jurídico perfeito, que a rigor não poderia ser atingindo, ainda que por

28 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 13.555, de 09 de junho de 2009, p. 1.

emenda constitucional – artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal –, a aludida desvinculação poderia resultar em sérios prejuízos aos interesses difusos do objeto de reparação pela ação ajustada com o FID, na medida em que o repasse dos recursos necessários à execução do respectivo objeto não lograria ser realizado.

De tudo o quanto foi exposto, há que se concluir que, embora as receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID) sejam, em sua maioria, receitas correntes, trata-se de fundo instituído pelo Ministério Público e que, embora não mais vinculado diretamente a essa instituição, o Conselho Gestor do aludido fundo constitui, a rigor, a *longa manus* do Ministério Público na execução de sentenças proferidas em ações civis públicas e na execução de termos de ajustamento de conduta. As receitas decorrentes de condenações ao pagamento de multas ou indenizações por danos causados ao meio ambiente, bens de valor artístico etc., assim como ajustes celebrados com o Ministério Público em sede de inquéritos civis, portanto, jamais poderiam ser desvinculadas do Fundo em questão, sob pena afronta aos preceitos do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. **Constituições do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1961.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Universitário, 2009.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública: teoria e exercícios...** São Paulo: Saraiva Uni, 2009. p. 4-6.

BASSI, Camillo de Moraes. Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. **Texto para discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, p. 9, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 2016, ed. Extra, seção 1.



BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de 15 de dezembro de 1830**. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Rio de Janeiro, 15 dez. 1830.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado Federal, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1982.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e em 3 jun. 1964.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

MEIRELLES, Henrique de Campos *et al.* **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 7. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 285-286, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 14 nov.1989.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 7.001, de 27 de dezembro de 1990. Dispõe sobre ratificação de Fundos e dá outras providências. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 1990.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Parecer n° 3820, de 2008**. De relator especial, em substituição ao da comissão de finanças e orçamento, sobre o projeto de Lei n° 660, de 2008. São Paulo, 2008, p. 1-2. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247\\_837567\\_par3820.doc](https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247_837567_par3820.doc). Acesso em: 28 ago. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativo. Lei n° 13.555, de 9 de junho de 2009. Altera a Lei n° 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2009.

## A NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR PARA IMPLEMENTAR A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA E A FUNÇÃO DO ROL DO ARTIGO 156 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

PAULO GUILHERME GORSKI DE QUEIROZ<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho apresenta considerações sobre a necessidade de alteração do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional para viabilizar a arbitragem tributária. A função do Código Tributário Nacional, quando elenca hipóteses de extinção do crédito tributário, somente pode ser apreendida se cotejada com as demais normas constitucionais. A constitucionalidade da arbitragem e a existência de limites ao legislador complementar fornecem argumentos favoráveis à adequação da arbitragem legalmente autorizada, independentemente de alteração do Código Tributário Nacional.

**Palavras-chave:** Arbitragem tributária. Lei complementar. Normas gerais. Taxatividade. Rol do artigo 156 do CTN.

### 1. INTRODUÇÃO

As discussões sobre o uso da arbitragem pela Administração Pública praticamente cessaram após a autorização expressa conferida pela Lei nº 13.129/2015, que introduziu o parágrafo 1º ao artigo 1º da Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem)<sup>2</sup>.

---

1 Procurador do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Mestrando em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP).

2 Art. 1º. As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 1º. A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis

Sob o aspecto normativo, como afirmado pelo ministro Luís Felipe Salomão, “não restam questionamentos acerca da possibilidade da adoção da arbitragem pela Administração Pública, direta e indireta, bem como da arbitrabilidade nas relações societárias”<sup>3</sup>.

A alteração da Lei da Arbitragem, contudo, não foi clara sobre a possibilidade de aplicação dessa via na solução de conflitos tributários. Essa omissão gerou profunda insegurança e praticamente inviabilizou a arbitragem tributária.

Com o intuito de afastar questionamentos legais, tramitam, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 4.257/19, que autoriza o uso da arbitragem em litígios tributários de créditos ajuizados, e o Projeto nº 4.468/20, que permite a solução de conflitos antes da constituição do crédito tributário (por exemplo, dúvidas sobre a natureza de um negócio, se passível de incidência de ICMS ou ISS).

Vale ressaltar que a legislação em vigor já menciona que “a administração pública direta e indireta **poderá utilizar-se da arbitragem** para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.” Assim, será que a mera introdução de novas leis ordinárias específicas sobre a arbitragem tributária afastaria toda a insegurança que impediu, até o momento, a aplicação da Lei nº 9.307/1996?

É importante lembrar que tanto a atual Lei de Arbitragem quanto os projetos em tramitação no Congresso Nacional se fundamentam na competência da União para legislar sobre direito processual, nos termos do artigo 22, I, da Constituição Federal<sup>4</sup>.

Apesar da relevância das propostas legislativas, que buscam maior clareza e segurança, cremos que o questionamento mais preocupante esteja na possível alegação de inadequação da legislação ordinária com o sistema constitucional tributário.

O processo de introdução e positivação de normas jurídico-tributárias sofre a influência do sistema constitucional tributário. Trata-se de um conjunto ordenado de normas exaustivamente previstas na Constituição e permeado de princípios específi-

3 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 151.130/SP**. Relator: ministro Luís Felipe Salomão. Segunda Seção. Acórdão em 27/11/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700431738&dt\\_publicacao=11/02/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700431738&dt_publicacao=11/02/2020). Acesso em: 31 maio 2022.

4 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

cos que buscam compatibilizar o dever fundamental de pagar tributo e as garantias individuais dos contribuintes.

Além da normatização intensa no texto constitucional, grande parte dos temas tributários são atribuídos ao legislador complementar, que terá a missão de uniformizá-los em todo o território nacional, como se depreende do artigo 146, III, da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Nesse cenário, surge a discussão sobre a necessidade de previsão expressa da “arbitragem tributária” nas hipóteses de extinção do crédito tributário do artigo 156 do Código Tributário Nacional<sup>6</sup>, diploma notoriamente recepcionado como “norma geral”. A importância da discussão foi apontada por Tathiane Piscitelli (2020):

---

5 Art. 146. Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

6 Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I – o pagamento;

II – a compensação;

III – a transação;

IV – remissão;

V – a prescrição e a decadência;

VI – a conversão de depósito em renda;

VII – o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;

VIII – a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;

IX – a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;

Nesse sentido, seria razoável defender a necessidade de alteração do CTN para que haja previsão expressa da sentença arbitral como forma de extinção da relação jurídica tributária, pela alteração ao artigo 156 do Código e, ainda, algum mecanismo de suspensão da exigibilidade, ainda que via garantia, no curso do processo arbitral, nos termos do artigo 151 do CTN.

Esse modelo garantiria maior segurança jurídica aos contribuintes e à Fazenda, pois afastaria a necessidade de conferir uma interpretação ampla, que não seria descabida, ao artigo 156, inciso X, que indica a “sentença judicial passada em julgado” como causa de extinção do crédito tributário<sup>7</sup>. (grifo nosso)

A preocupação da autora é relevante. A alteração do Código Tributário Nacional seria, sem dúvida, o “melhor dos mundos”, pois afastaria todos os questionamentos fundados na ausência de lei complementar.

Por isso, tem mérito o Projeto de Lei Complementar nº 469/2009, que objetiva incluir o laudo arbitral em um novo inciso XII do artigo 156 do Código Tributário Nacional. O Projeto criaria também um novo artigo 171-A no Código Tributário Nacional com a seguinte redação: “A lei poderá adotar a arbitragem para a solução de conflito ou litígio, cujo laudo arbitral será vinculante.”

Entretanto, as dificuldades na aprovação de uma lei complementar, devido ao quórum qualificado, reforçam a necessidade de reavaliarmos a real função do artigo 156 do Código Tributário Nacional.

Esse caminho permitirá identificar aspectos relevantes sobre a função das normas gerais em matéria tributária e eventuais limites ao legislador complementar tributário.

## **2. A FUNÇÃO DO ARTIGO 156 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E A RELAÇÃO COM A ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA**

A arbitragem figura entre os métodos heterocompositivos de solução de conflitos, pois um terceiro, escolhido pelas partes, decidirá uma questão conflituosa de forma definitiva.

---

X - a decisão judicial passada em julgado.

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

7 PISCITELLI, Tathiane. Arbitragem no Direito Tributário: uma demanda do Estado Democrático de Direito. In: PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; MENDONÇA, Priscila Faricelli de (coord.). *Arbitragem Tributária: desafios institucionais brasileiros e a experiência portuguesa*, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

A legitimidade da decisão arbitral não deriva do poder estatal, como nas decisões judiciais. Sua força advém da autonomia da vontade das partes envolvidas. A arbitragem, portanto, é considerada uma atividade jurisdicional estranha ao Estado, como destaca Cândido Rangel Dinamarco (2017):

Costuma-se designar a arbitragem e as soluções consensuais de conflitos como sucedâneos da jurisdição, ou equivalentes jurisdicionais (Carnelutti). Todas essas vias apontam para a solução de conflitos e pacificação social com acesso a justiça. Realmente, a mediação e a conciliação suprimem o exercício da jurisdição e, portanto, merecem ser consideradas sucedâneos desta. A arbitragem, todavia, não é um sucedâneo da jurisdição, pelo simples motivo de que ali também se exerce jurisdição. Ela é um sucedâneo da jurisdição estatal<sup>8</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça teve a oportunidade de confirmar a natureza jurisdicional da arbitragem em vários precedentes. O julgamento do Conflito de Competência nº 111.230/DF é elucidativo ao mencionar que “a atividade desenvolvida no âmbito da arbitragem **tem natureza jurisdicional**, sendo possível a existência de conflito de competência entre juízo estatal e câmara arbitral”<sup>9</sup>. (grifo nosso)

A arbitragem possui notória vantagem na solução de casos que exijam conhecimentos técnicos especializados ou em que a celeridade seja um fator determinante. Negá-la apenas impediria uma opção legítima e fundada na liberdade garantida constitucionalmente. Afastar a arbitragem, na realidade, enfraqueceria o próprio direito de acesso à justiça, como esclarece José Casalta Nabais (2010):

O que pode passar justamente por, relativamente à resolução dos litígios, deixar aos interessados, aos litigantes, a escolha do órgão para os decidir e, bem assim, o correspondente processo a seguir. Mas, atendendo ao actual contexto de morosidade da justiça, que se apresenta cada vez mais como um verdadeiro problema estrutural do Estado de Direito, **podemos mesmo questionarmos se uma recusa ampla da arbitragem não acaba constituindo uma violação dos direitos de acesso à justiça e a uma tutela jurisdicional efectiva, mediante a obtenção de uma decisão judicial em prazo razoável**<sup>10</sup>. (grifo nosso)

8 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 1. p. 489.

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 111.230/DF**. Segunda Seção. Relatora: ministra Nancy Andrighi. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos. 08/05/2013 Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201000587366&dt\\_publicacao=03/04/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000587366&dt_publicacao=03/04/2014). Acesso em: 31 maio 2022.

10 NABAIS, Jose Casalta. Reflexão sobre a Introdução da Arbitragem Tributária. 2010. p. 21. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/casalta.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da Lei da Arbitragem (Lei 9.307/1996) no julgamento do SE nº 5206 AgR<sup>11</sup>. A decisão ressaltou a compatibilidade da arbitragem com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal<sup>12</sup>.

Porém, quando pensamos em manifestação de vontade na Administração Pública, devemos sempre ficar atentos ao princípio da legalidade, pois, como ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.”<sup>13</sup>.

Entendemos que, independentemente da disciplina da arbitragem pela legislação federal, cada ente deverá editar lei própria que **autorize** o uso da arbitragem, sob pena de ilicitude. A vontade estatal, segundo nosso modelo constitucional, está sempre atrelada à legalidade, como esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2017): “O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e **qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei**. Não sendo, a atividade é ilícita”<sup>14</sup>. (grifo nosso)

Atento a esse aspecto, o Município de São Paulo editou a lei nº 17.324/2020 que, em seu artigo 7º, dispôs: “A Administração Pública Municipal Direta e Indireta **poderá utilizar-se da arbitragem** para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996”<sup>15</sup>. (grifo nosso)

Mesmo com expressa autorização legal e superada a questão da constitucionalidade da arbitragem, uma dúvida ainda persiste: **a decisão arbitral tributária somente produzirá efeitos extintivos se estiver prevista no rol do artigo 156 do Código Tributário?**

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SE nº 5206. Tribunal Pleno. Agravo Regimental. Relator: Sepúlveda Pertence. Acórdão em 12/12/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acesso em: 31 maio 2022.

12 XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

13 MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 102.

14 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 20.

15 Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17324-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em: 31 maio 2022.



Uma corrente respeitável defende a equiparação do laudo arbitral à sentença judicial, nos termos do artigo 18 da Lei da Arbitragem<sup>16</sup>.

A decisão arbitral, então, já estaria abrangida pelo artigo 156, X (decisão judicial passada em julgado), do Código Tributário. Esse raciocínio mostra-se bastante fundamentado, uma vez que o novo Código de Processo Civil conferiu eficácia de título executivo judicial à sentença arbitral em seu artigo 515, VII<sup>17</sup>.

Esse posicionamento parte de uma premissa importante, ou seja, “**é indispensável a previsão da ‘sentença judicial’ nas hipóteses do artigo 156 do Código Tributário para que a obrigação tributária seja extinta**”. Porém, o que ocorreria se sentença “judicial” não estivesse prevista no artigo 156? Será mesmo que estamos diante de um rol exaustivo/taxativo?

Aqueles que defendem a taxatividade do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional invocam a aplicação do artigo 146, III, da Constituição Federal, que confere competência ao Congresso Nacional para editar “normas gerais em matéria de legislação tributária”:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

(grifo nosso)

16 Art. 18. O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

17 Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

[...]

VII – a sentença arbitral;

[...]

É inegável que foi conferido ao Congresso Nacional um papel relevante no Direito Tributário. A delimitação dessa competência, porém, não é muito precisa, pois o constituinte utiliza o advérbio “especialmente”. Ao assim proceder, o enunciado indica que as matérias elencadas nas alíneas do artigo 146, III, são meramente “exemplificativas”, inviabilizando uma identificação precisa do seu conteúdo. Essa, igualmente, é a conclusão adotada por Sacha Calmon Navarro Coêlho (2006):

Mas, ao cabo, o que são normas gerais de Direito Tributário? O ditado constitucional do art. 146, III, e alíneas, inicia a resposta dizendo nominalmente alguns conteúdos (normas gerais nominadas) sem esgotá-los. É dizer, o discurso constitucional é *numerus apertus*, meramente exemplificativo. Razão houve para isto. Certos temas, que a doutrina recusava fossem objeto de norma geral, passaram expressamente a sê-lo. *Roma locula, tollitur quaestio*. Uma boa indicação do que sejam normas gerais de Direito Tributário, para sermos pragmáticos, fornece-nos o atual Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e alterações posteriores), cuja praticabilidade já está assentada na “vida” administrativa e judicial do país<sup>18</sup>. (grifo nosso)

Assim, não existe, em princípio, um conteúdo fechado do que possa ser disciplinado por “normas gerais”. Coube à doutrina e à jurisprudência identificar possíveis balizas dessa competência através da interpretação sistemática do texto constitucional.

Um primeiro aspecto relevante diz respeito à vigência. As normas gerais tributárias são leis de âmbito nacional, editadas pelo Congresso Nacional e ostentam eficácia espacial ampla. Representam uma expressão direta do Estado brasileiro e vinculam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 560.626/RS, o Supremo Tribunal Federal deixou evidente o caráter nacional da norma geral de direito tributário:

Se a Constituição não determinou o conceito da norma geral de Direito Tributário, no mínimo fixou-lhe a função: **estabelecer preceitos que devam ser seguidos em âmbito nacional, que ultrapassem a competência do Congresso Nacional para ditar o direito positivo federal.**

Trata-se de normas com maior espectro, a serem seguidas por todas as esferas políticas com competência tributária de maneira uniforme, seja por direta incidência sobre as relações jurídico-tributárias, seja como fator delimitador da edição da legislação ordinária em matéria fiscal<sup>19</sup>. (grifo nosso)

18 COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 117.

19 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 560.626**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Gilmar Mendes. Acórdão em 16/06/2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=567931>. Acesso em: 31 maio 2022.

Quanto ao conteúdo e função, destinam-se a promover a harmonia e unidade do sistema tributário. Não objetivam disciplinar questões pontuais em que prevaleça o interesse local. As normas gerais fornecem parâmetros, com alta carga axiológica, para nortear as ordens jurídicas parciais, como ficou assentado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562.276/PR:

As normas gerais são aquelas que orientam o exercício da tributação, sendo passível de aplicação por todos os entes tributantes. O Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos do AIAC 1998.04.01.0236-0, bem definiu como normas gerais “aquelas que, simultaneamente, estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que completarão a regência da matéria e que possa ser aplicada uniformemente em todo o País, indiferentemente de regiões e localidades”<sup>20</sup>. (grifo nosso)

Além do conteúdo e abrangência, para chegarmos a uma conclusão sobre a taxatividade do artigo 156 do Código Tributário, precisamos compreender a influência da lei complementar veiculadora de normas gerais na competência tributária dos entes da federação.

A competência em matéria tributária é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, nos termos do artigo 24, I, da Constituição Federal<sup>21</sup>. Na falta de lei complementar sobre normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal exercerem sua competência plena (artigo 24, § 3º)<sup>22</sup>, segundo posicionamento pacífico do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR NACIONAL QUE DISPONHA SOBRE O TRIBUTOS NOS TERMOS DO ART. 146, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA PLENA PELOS ESTADOS MEMBROS COM AMPARO NO ART. 24, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS EM RAZÃO DO TIPO DE VEÍCULO. POSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – Ante a omissão do legislador federal em estabelecer as normas gerais pertinentes ao imposto sobre a

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 562.276. Tribunal Pleno. Relatora: ministra Ellen Gracie. Acórdão em 03/11/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618883>. Acesso em: 31 maio 2022.

21 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

22 § 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

doação de bens móveis, os Estados-membros podem fazer uso de sua competência legislativa plena com fulcro no art. 24, § 3º, da Constituição. II – A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que, mesmo antes da EC 42/03 – que incluiu o § 6º, II, ao art. 155 da CF –, já era permitida a instituição de alíquotas de IPVA diferenciadas segundo critérios que não levem em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, por não ensejar a progressividade do tributo. É o que se observa no caso dos autos, em que as alíquotas do imposto foram estabelecidas em razão do tipo e da utilização do veículo. III – Agravo regimental improvido<sup>23</sup>. (grifo nosso)

A Constituição conferiu aos Municípios a competência para suplementar a legislação federal e estadual, nos termos do artigo 30, II, da Constituição Federal<sup>24</sup>. Como esclarece Alexandre de Moraes, os Municípios podem “suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, **embora não podendo contraditá-las**, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988”<sup>25</sup> (grifo nosso). Logo, em sua competência suplementar, não poderá a legislação municipal contrariar o que for estabelecido em normas federais ou estaduais.

A prevalência das normas gerais editadas em lei complementar fica evidente quando a Constituição determina que “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (artigo 24, § 4º, da Constituição Federal).

Dessa forma, quando existir conflito entre a legislação ordinária e as normas gerais em matéria tributária, prevalecerá o regramento da lei complementar. Caso uma lei ordinária posterior contrarie a lei complementar, essa será inconstitucional por vício de incompetência, como decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 917.285/SP:

**Sempre que uma lei ordinária discrepar de normas gerais de direito tributário, a incompatibilidade se resolve a favor do texto integrado em lei complementar ou com força de lei complementar**, reconhecendo-se, no caso, vício de inconstitucionalida-

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nº 601.247**. Segunda Turma. Relator: ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão em 26/05/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174192>. Acesso em: 31 maio 2022.

24 Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

25 MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada**. 7. ed. Atlas: São Paulo, 2007. p. 731.

de, **por invasão por lei ordinária de competência reservada**, constitucionalmente, a lei complementar<sup>26</sup>. (grifo nosso)

A competência legislativa dos entes federados, então, é **limitada** nos temas regulados por normas gerais, como foi decidido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4845. Nesse precedente, foi declarada inconstitucional lei estadual que introduziu hipóteses de responsabilidade tributária em confronto com o Código Tributário Nacional:

5. O legislador estadual possui competência para, concorrentemente com a União, tratar de matéria tributária, conforme a previsão do art. 24, I, da CF. Caberá à lei federal veicular as normas gerais e à lei estadual as normas especiais em Direito Tributário. Nesse campo da legislação concorrente, deve-se reconhecer que são relativamente indeterminados os conceitos de norma geral e especial, o que torna, por vezes, difícil a tarefa de delimitar com clareza os âmbitos de atuação da lei federal e da lei estadual. É também importante para o sistema jurídico que todos os entes federativos tenham a capacidade de legislar sobre os tributos de sua competência e estabelecer regras tributárias adequadas à sua realidade específica. **Apesar disso, a capacidade legiferante dos Estados, nessa seara, não é ampla e ilimitada. E um dos principais fatores limitadores e condicionantes da legislação estadual em matéria tributária é a competência atribuída à União – além de sua competência legislativa geral (CF, art. 24, I e § 1º) – para editar lei complementar disciplinando diversos aspectos básicos dessa temática (CF, art. 146).** Confira-se o trecho do dispositivo constitucional mais diretamente ligado à questão posta nestes autos:

“Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários”.

6. Como consequência da inserção da obrigação tributária na reserva de lei complementar federal estabelecida na alínea b do inciso III do art. 146 da CF, as linhas básicas da responsabilidade tributária devem estar contidas necessariamente em lei complementar federal, **não sendo possível que uma lei estadual estabeleça regramento que entre em conflito com as normas gerais federais**<sup>27</sup>. (grifo nosso)

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 917.285**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Dias Toffoli. Acórdão em 18/08/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754015546>. Acesso em: 31 maio 2022.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4845**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão em 13/02/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752131711>. Acesso em: 31 maio 2022.

Como dissemos, o Código Tributário Nacional foi recepcionado como “norma geral” de Direito Tributário. Desse modo, se o artigo 156 do Código Tributário não faz menção à “decisão arbitral”, poderia uma lei ordinária federal, estadual, distrital ou municipal autorizar a arbitragem e criar uma nova hipótese de extinção do crédito fiscal?

Como toda competência derivada da Constituição, a atribuída ao Congresso Nacional para editar normas gerais tributárias não é ilimitada. A atuação do legislador complementar apenas se justifica quando houver a necessidade de uma normatização nacional. Além disso, a lei complementar precisa manter harmonia com todas as demais normas constitucionais, como nos ensina Clélio Chiesa (2002):

Além disso, o conteúdo jurídico das outorgas constitucionalmente atribuídas ao Congresso Nacional para agir na qualidade de órgão legislativo do Estado brasileiro há de ser dimensionado, **levando-se em consideração todas as demais regras do sistema**. O seu conteúdo e alcance há de ser dessumido da coalescência da regra autorizativa com os demais postulados prestigiados pelo sistema constitucional tributário. **Vale dizer, os preceitos autorizativos não podem ser interpretados isoladamente**<sup>28</sup>. (grifo nosso)

O parágrafo 6º do artigo 150 da Constituição Federal confere competência a todos os entes da federação para editarem leis específicas sobre remissão e anistia<sup>29</sup>. Trata-se de autorização expressa para extinguir obrigações tributárias constituídas, segundo a conveniência local. A Constituição apenas exige *lei específica* e que a extinção do crédito esteja compatível com demais normas que disciplinam eventuais renúncias de receitas (por exemplo, celebração de convênio no caso do ICMS).

Essa competência extintiva é privativa, conforme interpretação extraída do artigo 151, III, da Constituição, que veda à União “instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.”

Consequentemente, se foi deferida competência para remir e anistiar, não se pode negar que foi conferida a aptidão legiferante, ainda que implícita, para a criação de outras formas extintivas do crédito tributário.

28 CHIESA, Clélio. **Competência Tributária do Estado Brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 43.

29 § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Como a lei complementar (infraconstitucional) não pode eliminar uma competência fixada pelo constituinte, não podemos pensar que o artigo 156 do diploma tributário assuma essa função. Entendemos que esse argumento, derivado da teoria dos poderes implícitos, é suficiente para afastar a tese da taxatividade do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional, como observado por Luciano Amaro (2019):

**O rol do art. 156 não é taxativo. Se a lei pode o mais (que vai até o perdão da dívida tributária) pode também o menos, que é regular outros modos de extinção do dever de pagar tributos.** A dação em pagamento, por exemplo, não figurava naquele rol até ser acrescentada pela Lei Complementar n. 104/2001; como essa lei só se refere à dação de imóveis, a dação de outros bens continua não listada, mas nem por isso se deve considerar banida. Outro exemplo, que nem sequer necessita de disciplina específica na legislação tributária, é a confusão, que extingue a obrigação se, na mesma pessoa, se confundem a qualidade de credor e a de devedor (CC/2002, art. 381). Há, ainda, a novação (CC/2002, art. 360)<sup>30</sup>. (grifo nosso)

Qual seria então a função do rol do artigo 156 do CTN? Seria ele meramente didático? Entendemos que o dispositivo possui uma função relevante, pois indica, sem margem de dúvidas, que alguns fatos jurídicos são inequivocamente extintivos do crédito tributário. O fenômeno fica bem claro quando observamos a peculiaridade da prescrição tributária.

No direito civil, a prescrição extingue unicamente a “pretensão”, sem qualquer reflexo sobre a obrigação, que permanece hígida, conforme prevê o artigo 189 do Código Civil<sup>31</sup>. O devedor que efetua o pagamento de obrigação prescrita não tem direito à restituição, nos termos do artigo 882 do Código Civil<sup>32</sup>. Como resultado, o direito subjetivo que sofre a incidência da norma prescricional não desaparece do sistema, mas fica sem qualquer força defensiva ou desprovida de exigibilidade, como pontua Humberto Teodoro Junior (2018):

Nessa ordem de ideias, não é correto afirmar-se que a prescrição provoca a extinção do direito do credor. Em realidade, consiste ela na abertura de uma faculdade que a lei faz ao devedor para poder este, amparado pelo tempo, negar-se a cumprir a prestação devida, que só veio a ser reclamada depois de ultrapassado o prazo de prescrição.

30 AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 420-421.

31 Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a *pretensão*, a qual se *extingue*, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

32 Art. 882. Não se pode repetir o que se pagou para solver dívida prescrita, ou cumprir obrigação judicialmente inexigível.

A tese da extinção do direito como efeito da prescrição não consegue explicar, de maneira convincente, como extinto um direito, ainda possa o devedor renunciar ao efeito já operado fazendo, só com seu ato unilateral, reviver uma relação jurídica bilateral, sem nenhuma aquiescência do credor.<sup>33</sup> (grifo nosso)

Em matéria tributária, o legislador, no artigo 156, V, do Código Tributário, previu que a prescrição é causa de extinção do crédito tributário e não apenas da pretensão. Por isso, concordamos com Aurora Tomazini Carvalho (2020) quando afirma que “se não fosse o disposto no art. 156, V, do CTN, a constituição jurídica da prescrição apenas teria o condão de extinguir a execução proposta fora do tempo hábil.”<sup>34</sup>

O pagamento de crédito tributário prescrito é, então, um pagamento indevido que admite sempre a repetição. Essa foi a escolha do legislador complementar em âmbito nacional. Não poderá o legislador ordinário modificar essa orientação sobre a prescrição, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Entendemos que as normas gerais, com o intuito de uniformização, podem também disciplinar aspectos relevantes sobre a formalização das hipóteses extintivas, tal como ocorre no caso da compensação, em que vários aspectos são disciplinados nos artigos 170 e 170-A do Código Tributário Nacional (por exemplo, definição dos créditos compensáveis, patamar de juros de 1% nos créditos vincendos etc.).

Entretanto, a lei complementar jamais poderá **limitar** a competência para a criação de novas causas extintivas, pois representaria limitação da competência constitucional para remir e anistiar (“quem pode o mais pode o menos”). Essa foi a conclusão firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.405-1. O acórdão entendeu ser possível a introdução de novas formas de extinção do crédito tributário, fora do rol do artigo 156 do Código Tributário Nacional:

**Nada impedia, nem impede, por isso, em princípio, que a lei estadual, com vista ao incremento de receita, estabeleça novas modalidades de extinção da dívida ativa, como fez a lei gaúcha, ao instituir a dação em pagamento, visto que a transação e a moratória, também nela previstas, estão contempladas no CTN.**

33 JUNIOR, Humberto Theodoro. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 13-14.

34 CARVALHO, Aurora Tomazini. Regras para fixação do critério temporal das normas de decadência e prescrição no Direito Tributário. In: CARVALHO, Aurora Tomazini (coord.). **Decadência e prescrição em Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2020. p. 53.



Trata-se de medida de economia interna de cada unidade federada, que, por isso, não exige uniformidade normativa ditada por lei complementar.<sup>35</sup>

Realmente, a indicação exaustiva das hipóteses de extinção do crédito fiscal não é tema afeto às “normas gerais”. A extinção do crédito tributário envolve interesse específico de cada pessoa política e sempre é benéfica ao cidadão, como aponta Hugo de Brito Machado (2018):

Finalmente, em tema de extinção do tributo **não existem razões para os cuidados que se há de ter na análise da norma que o institui. A extinção é sempre benéfica para o cidadão**, de sorte que não envolve problemas jurídicos, sabido que o Direito existe para proteger o cidadão contra abusos do poder. (grifo nosso)<sup>36</sup>

No julgamento do mérito da referida ADI nº 2.405-1, o entendimento firmado em sede cautelar foi confirmado: **o artigo 156 do CTN não é taxativo**. A Suprema Corte fundamentou o entendimento na teoria dos poderes implícitos (quem pode remir pode criar outras formas extintivas). Nesse sentido, destacamos os relevantes argumentos apresentados pelo ministro Alexandre de Moraes:

Com essas premissas, da mesma forma como delineado no julgamento cautelar da presente ação, entendo que a Constituição Federal não reservou à lei complementar o tratamento das modalidades de extinção e suspensão dos créditos tributários, à exceção da prescrição e decadência, previstos no art. 146, III, b, da CF.

Como bem lembrado pelo Min. MOREIRA ALVES, **entendo também aplicável ao presente caso a teoria dos poderes implícitos, segundo a qual “quem pode o mais, pode o menos”**. Dessa forma, se o Estado pode até remir um valor que teria direito, com maior razão pode estabelecer a forma de recebimento do crédito tributário devido pelo contribuinte. A partir dessa ideia, e considerando também que as modalidades de extinção de crédito tributário, estabelecidas pelo CTN (art. 156), não formam um rol exaustivo, tem-se a possibilidade de previsão em lei estadual de extinção do crédito por dação em pagamento de bens móveis<sup>37</sup>. (grifo nosso)

Trata-se de competência extraída diretamente da Constituição, que não pode ser limitada pelo legislador infraconstitucional.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405-1**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão em 06/11/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347580>. Acesso em: 31 maio 2022.

36 MACHADO, Hugo de Brito. **Normas gerais de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 49.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405-1**. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Acórdão em 20/09/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751044400>. Acesso em: 31 maio 2022.

Consequentemente, nada impede que uma decisão arbitral, devidamente autorizada pela legislação de cada ente, produza efeito extintivo do crédito fiscal.

Além da teoria dos poderes implícitos, cremos que, uma vez admitida a arbitragem tributária através de veículos normativos adequados, não haveria razão para negarmos eventual efeito extintivo da decisão arbitral, pois o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da Lei da Arbitragem e das decisões arbitrais.

Um exemplo pode ilustrar o tema. O que ocorreria se o artigo 156 do Código Tributário não previsse a “sentença judicial” em seu inciso X? Será que a sentença judicial deixaria de possuir efeito extintivo? A resposta deve ser negativa. A jurisdição retira seu poder diretamente da Constituição, e não do rol do artigo 156. A lei complementar não altera a aptidão extintiva de uma decisão judicial, como bem identificou Regina Helena Costa (2017):

Por fim, aponta o inciso X do artigo 156, como modalidade extintiva da obrigação tributária principal, a decisão judicial passada em julgado.

Essa referência é meramente didática, porquanto, ainda que não expressa, seria forçoso concluir constituir ela modalidade de extinção do vínculo obrigacional.

Isto porque, à vista do princípio da universalidade da jurisdição, também denominado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário nenhuma lesão ou ameaça a direito”. (art. 5º, XXXV, CR).

Desse modo, provocado o Poder Judiciário mediante ação do sujeito passivo para discutir a exigência fiscal ou mediante a propositura, pela Fazenda Pública, de execução fiscal, o pronunciamento judicial definitivo, no sentido da invalidade do crédito tributário, culminará em coisa julgada material, extinguindo, em consequência, a obrigação tributária<sup>38</sup>. (grifo nosso)

O mesmo entendimento se aplica à arbitragem tributária. A omissão do artigo 156 do Código Tributário jamais poderia limitar um poder implícito extraído do poder de remir e anistiar.

Cremos, assim, que não há fundamento para manter um crédito declarado inválido por uma decisão arbitral legítima apenas em razão da omissão do rol artigo 156 do Código Tributário Nacional.

---

38 COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 301.

A arbitragem, como visto, foi equiparada à jurisdição e suas decisões têm legitimidade constitucional, independentemente de sua previsão ou não em um rol do Código Tributário Nacional.

### 3. CONCLUSÃO

A competência do legislador complementar não é ilimitada quando introduz normas gerais de direito tributário.

As normas gerais devem seguir sua finalidade e não podem afrontar outros preceitos e competências constitucionalmente estabelecidos.

A função do artigo 156 do Código Tributário Nacional é relevante, pois, em nome da segurança, define casos que resultarão na extinção inequívoca do crédito tributário.

Contudo, seu rol não impede que outras hipóteses extintivas sejam introduzidas pela legislação de cada ente político. É a conclusão que se obtém da teoria dos poderes implícitos.

Além disso, podemos observar que a natureza jurisdicional da arbitragem permite que ela possa extinguir o crédito tributário, sem a necessidade de previsão em lei complementar.

Dessa forma, o rol do artigo 156 do Código Tributário não é exaustivo e as sentenças arbitrais não precisam buscar fundamento de validade na lei complementar para que produzam efeitos extintivos do crédito tributário.

### 4. REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 151.130/SP**. Relator: ministro Luís Felipe Salomão. Segunda Seção. Acórdão em 27/11/2019. Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201700431738&dt\\_publicacao=11/02/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700431738&dt_publicacao=11/02/2020). Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 111.230/DF**. Segunda Seção. Relatora: ministra Nancy Andrighi. Pesquisa de Jurisprudência. Acórdãos. 08/05/2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201000587366&dt\\_publicacao=03/04/2014](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000587366&dt_publicacao=03/04/2014). Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SE nº 5206. Tribunal Pleno. **Agravo Regimental**. Relator: Sepúlveda Pertence. Acórdão em 12/12/2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=345889>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 560.626**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Gilmar Mendes. Acórdão em 16/06/2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=567931>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 562.276**. Tribunal Pleno. Relatora: ministra Ellen Gracie. Acórdão em 03/11/2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618883>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental n. 601.247**. Segunda Turma. Relator: ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão em 26/05/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2174192>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 917.285**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Dias Toffoli. Acórdão em 18/08/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754015546>. Acesso em: 31 maio 2022.

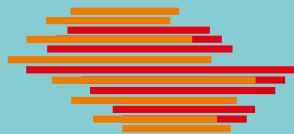
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4845**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão em 13/02/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752131711>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405-1**. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Acórdão em 20/09/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751044400>. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405-1**. Tribunal Pleno. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. Acórdão em 06/11/2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347580>. Acesso em: 31 maio 2022.

- CARVALHO, Aurora Tomazini. Regras para fixação do critério temporal das normas de decadência e prescrição no Direito Tributário. *In*: CARVALHO, Aurora Tomazini. (coord.). **Decadência e prescrição em Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CHIESA, Clélio. **Competência Tributária do Estado Brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- COÊLHO, Sacha Calmon. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 1.
- JUNIOR, Humberto Theodoro. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Normas gerais de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2018.
- NABAIS, Jose Casalta. **Reflexão sobre a introdução da Arbitragem Tributária**. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/revista-pgfn/ano-i-numero-i/casalta.pdf>. Acesso em: 31 maio 2022.
- PISCITELLI, Tathiane. Arbitragem no Direito Tributário: uma Demanda do Estado Democrático de Direito. *In*: PISCITELLI, Tathiane; MASCITTO, Andréa; MENDONÇA, Priscila Faricelli de (coord.). **Arbitragem Tributária: desafios institucionais brasileiros e a experiência portuguesa**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

ISSN 2287-4515



CENTRO DE ESTUDOS E ESCOLA SUPERIOR  
DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO