

Revista da
PROCURADORIA-GERAL DO
ESTADO DE SÃO PAULO

ISSN 2966-1889

101
janeiro/junho 2025

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO



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

101

JANEIRO/JUNHO 2025



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

TARCÍSIO DE FREITAS

Governador do Estado

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INÊS MARIA DOS SANTOS COIMBRA

Procuradora-Geral do Estado

Cintia Byczkowski

Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Fernanda Lopes dos Santos

Procuradora do Estado



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

ISSN 2966-1889

CENTRO DE ESTUDOS

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

E-mail: divulgacao_centrodeestudos_pge@sp.gov.br

Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos

Cintia Byczkowski

Assessoria

Valter Farid Antonio Junior

Fernanda Lopes dos Santos

Comissão Editorial

Presidência

Cintia Byczkowski

Membros

Cintia Byczkowski, Fernanda Lopes dos Santos (a partir de 13/09/2024), Anselmo Prieto Alvarez, Arilson Garcia Gil, Caio Augusto Nunes de Carvalho, Carlos Ogawa Colontonio, Gerson Dalle Grave (a partir de 25/02/2025), Lucas Soares de Oliveira, Roberto Pereira Perez, Norberto Oya, Sueine Patricia Cunha de Souza (até 24/02/2025), Talita Leixas Rangel.

Revista

Coordenação editorial desta edição: Fernanda Lopes dos Santos

Equipe: Juliana Aguilera do Nascimento Silva Guedes, Luciene de Cássia de Santana e Maisa Maciel Rodrigues.

Permite-se a transcrição de textos nela contidos desde que citada a fonte. Qualquer pessoa pode enviar, diretamente ao Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, matéria para publicação na Revista. Os trabalhos assinados representam apenas a opinião pessoal dos respectivos autores.

Tiragem: revista eletrônica.

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, SP,
Brasil, 1971 - (semestral)

1971-2025 (1-100)

CDD-340
CDU-342.12

Sumário

APRESENTAÇÃO7

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE MULTA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL..... 11
Carlos Henrique Dias

O REPATRIAMENTO DE ATIVOS À LUZ DOS SEUS FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL E O ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 14.973/2024 38
Artur Barbosa da Silveira

REGULAÇÃO ESTATAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA FRENTE AO RACIOCÍNIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.....56
Artur Barbosa da Silveira

EXTERNALIDADES NEGATIVAS AMBIENTAIS – POLUIÇÃO DO AR. O CASO PROCONVE79
Jéssica Helena Rocha Vieira Couto

A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MISCELÂNEA DE CAUSAS DE SUSPENSÃO E EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E COMO CAUSA AUTÔNOMA DE EXTINÇÃO PARCIAL DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO 100
Álvaro Feitosa da Silva Filho

A INTEGRAÇÃO DE *ADVANCED ANALYTICS*, *BIG DATA* E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA GESTÃO TRIBUTÁRIA: UMA NOVA FRONTEIRA PARA A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA..... 125
Pedro Henrique Lacerda Barbosa Ladeia

APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresentamos mais uma edição da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP), publicação que se reafirma como prestigioso instrumento de difusão do saber jurídico e de fomento ao diálogo acadêmico nas múltiplas vertentes do conhecimento jurídico.

Esta edição evidencia o compromisso da instituição com o debate e análise de temas contemporâneos no cenário jurídico, em especial nos campos de Direito Tributário, Administrativo, Ambiental e Processual.

No estudo intitulado “Execução Provisória de Multa em Face da Fazenda Pública: Uma Análise à Luz da Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal”, o Procurador do Estado Carlos Henrique Dias examina com rigor os aspectos jurídicos e orçamentários decorrentes da execução provisória de decisões que impõem obrigações pecuniárias ao Poder Público, em especial em relação a ações sobre direito à saúde.

O autor confronta dispositivos do Código de Processo Civil com os princípios fundamentais que regem o orçamento público, evidenciando como a execução provisória de multas pode gerar grave insegurança jurídica e comprometer o equilíbrio fiscal, além de contrariar jurisprudência já consolidada do Supremo Tribunal Federal. Nesse estudo, propõe-se solução que concilia o procedimento de cumprimento provisório com as prescrições constitucionais próprias das obrigações de pagar da Fazenda Pública.

Em continuidade, no artigo intitulado “Regulação Estatal das Novas Tecnologias: Uma Perspectiva Crítica Frente ao Raciocínio Jurídico-Administrativo”, o Procurador do Estado Artur Barbosa da Silveira desenvolve análise crítica sobre a regulação estatal das tecnologias emergentes, investigando se os fundamentos da regulação brasileira convergem adequadamente com os estímulos necessários à inovação.

O autor utiliza como exemplo paradigmático a adoção do “*sandbox* regulatório” promovido pela CVM no tocante aos criptoativos, examinando instrumentos normativos infralegais recentes e o novo marco regulatório dos ativos virtuais estabelecido pela Lei nº 14.478/2022.

Ao invés de inibir o desenvolvimento, uma regulação estatal séria, como a implementada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), pode ser um pilar para o desenvolvimento socioeconômico, garantindo a segurança jurídica e a manutenção da livre concorrência em mercados, permitindo o teste de modelos de negócios inovadores em um ambiente controlado, seja com autorizações temporárias e condicionadas, seja com dispensa de requisitos regulatórios ordinários, sem deixar de proteger a sociedade dos riscos inerentes a mercados voláteis, como o de criptoativos.

Destaca-se também o trabalho “O Repatriamento de Ativos à Luz dos Seus Fundamentos Econômicos e Sociais”, de autoria do Procurador do Estado Artur Barbosa da Silveira, em que se examinam os fundamentos que ensejaram a criação do regime especial de regularização cambial e tributária brasileiro, previsto inicialmente na Lei federal nº 13.254/2016 e sua regulamentação, destacando o duplo objetivo de incrementar a arrecadação fiscal em períodos de crise e, simultaneamente, incentivar condutas positivas por parte dos contribuintes.

O estudo contextualiza historicamente as medidas de repatriação no cenário internacional de cooperação para combate à evasão fiscal, inclusive com precedentes na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), analisando detidamente os impactos econômicos e sociais da Lei federal nº 13.254/2016 e as inovações introduzidas pela recente Lei federal nº 14.973/2024, que institui o novo Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária, para declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, mantidos tanto no exterior como no Brasil.

É oferecida uma abordagem multidisciplinar entre Direito e Economia, que permite uma compreensão mais ampla dos custos de transação e dos incentivos regulatórios, oferecendo ao leitor uma visão analítica sobre como as políticas de repatriação se inserem em um contexto de cooperação internacional (com base em recomendações da OCDE) e de busca por equilíbrio entre eficiência econômica e justiça fiscal.

A proteção ambiental através de mecanismos regulatórios eficientes constitui um dos grandes desafios contemporâneos. No artigo “Externalidades Negativas Ambientais – Poluição do Ar. O Caso

PROCONVE”, a Procuradora do Estado Jéssica Helena Rocha Vieira Couto apresenta uma percuciente análise sobre a forma pela qual a caracterização da poluição atmosférica como externalidade negativa das emissões veiculares justifica a intervenção estatal mediante regulação.

O artigo explora possibilidades para que custos sociais significativos (doenças, mortes prematuras, prejuízos econômicos) que não são internalizados pelos usuários, resultando em uma alocação ineficiente de recursos, passem a ser internalizados e resultem em melhoria de alocativa.

A autora examina o Programa de Controle de Emissões Veiculares (PROCONVE), seu arcabouço regulatório e sua evolução como paradigma de política pública ambiental bem-sucedida, apresentando dados que demonstram a notável eficácia das medidas implementadas, com redução de 98% na emissão de poluentes desde sua implementação, indução ao desenvolvimento tecnológico da indústria e redução significativa em gastos de saúde pública, demonstrando o impressionante potencial e eficácia da intervenção estatal ao longo do tempo e fornecendo valioso precedente para análise de futuras políticas públicas.

No estudo intitulado “A Transação Tributária como Miscelânea de Causas de Suspensão e Extinção do Crédito Tributário e como Causa Autônoma de Extinção Parcial do Crédito Tributário”, o Procurador do Estado Álvaro Feitosa da Silva Filho mergulha na complexa natureza jurídica da transação tributária e em sua eficácia extintiva sobre o crédito tributário, propondo-se a uma dupla visão do instituto.

É apresentada perspectiva inovadora ao examinar o instituto sob óticas diversas: ora como combinação de diversas causas de suspensão (moratória, diferimento e parcelamento) e de extinção do crédito tributário, ora como causa autônoma de extinção parcial que opera sobre a redução do montante da obrigação tributária e legitima a redução do débito em troca de concessões recíprocas, diferenciando a transação da remissão unilateral e conferindo-lhe um papel ativo na gestão do passivo tributário.

Outro ponto de destaque reside na discussão sobre a natureza jurídica da transação – se ato administrativo (participativo/negocial) ou contrato administrativo – e suas implicações na discricionariedade do Fisco, especialmente na distinção entre “transação por adesão” (ato administrativo) e “transação por proposta individual” (contrato administrativo), conforme a dicção das leis recentes. O trabalho, ainda,

apresenta análise crítica dos marcos legais vigentes e suas implicações práticas para a administração tributária estadual, em especial no Estado de São Paulo e na União.

Para concluir esta rica coletânea, a transformação digital da administração pública é tema tratado no artigo “A Integração de *Advanced Analytics*, *Big Data* e Inteligência Artificial na Gestão Tributária: Uma Nova Fronteira para a Eficiência Administrativa”, em que o Procurador do Estado Pedro Henrique Lacerda Barbosa Ladeia nos conduz por uma análise técnica sobre como tecnologias emergentes podem revolucionar a gestão tributária estadual.

O autor constata que a superação dos métodos manuais e parcialmente informatizados, que historicamente limitaram a agilidade e precisão da administração tributária, é crucial para enfrentar o crescimento exponencial de dados, demonstrando como *advanced analytics*, *big data* e a inteligência artificial ampliam significativamente a capacidade de processamento e análise de dados em grande escala, apresentando exemplos concretos do uso de *machine learning* para classificação de contribuintes por nível de risco fiscal, permitindo o direcionamento eficiente de recursos humanos e materiais para fiscalizações mais específicas, e da adoção de *big data* para identificação de tendências de arrecadação em tempo real.

A distinção entre análise preditiva (que antecipa problemas como quedas de arrecadação ou inconsistências em declarações) e análise prescritiva (que oferece recomendações concretas de ação, como campanhas ou ajustes na política de fiscalização para setores de risco) é particularmente relevante, pois demonstra o potencial de uma gestão pública baseada em dados, que se manifesta na capacidade de otimizar a recuperação de créditos, reduzir custos operacionais e melhorar a interação com os contribuintes, garantindo um ambiente fiscal mais justo, confiável e eficiente.

Desejamos a todos uma excelente leitura e profícua reflexão sobre os variados temas tratados nessa edição da Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

ROBERTO PEREIRA PEREZ
CAIO AUGUSTO NUNES DE CARVALHO
NORBERTO OYA

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE MULTA EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Carlos Henrique Dias¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Aspectos e princípios do orçamento público; 3. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 4. Posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; 4.1 Impossibilidade completa de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública; 4.2 Trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor; 4.3 Trânsito em julgado como mera condição ao levantamento de valores depositados pela Fazenda Pública; 5. Necessidade de interpretação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil à luz da Constituição Federal – conciliação de interesses legítimos; 6. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo analisa os impactos jurídicos e orçamentários decorrentes da execução provisória de sentenças que impõem obrigações de pagar quantia certa pela Fazenda Pública, especialmente multas impostas em demandas que envolvem o direito fundamental à saúde. Trata-se de um estudo teórico-prático, que confronta dispositivos do Código de Processo Civil com os princípios que regem o orçamento

¹ Procurador do Estado de São Paulo. Graduado em Direito pela Faculdade Aldete Maria Alves. Especialista em Direito Constitucional.

público. A pesquisa evidencia que a execução provisória de multas atreladas a obrigações de fazer gera insegurança jurídica e risco ao equilíbrio orçamentário, além de contrariar jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. Por fim, propõe-se um posicionamento intermediário que compatibilize a proteção ao direito à saúde com a segurança orçamentária, respeitando os limites constitucionais e a necessidade de trânsito em julgado como condição para a expedição de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à saúde. Multas diárias. Execução provisória. Fazenda Pública. Orçamento público.

1. INTRODUÇÃO

No âmbito das controvérsias judiciais referentes ao direito constitucional à saúde, é comum o deferimento de tutelas de urgência determinando o fornecimento de medicamentos sem a observância das regras de divisão de atribuições dos entes federativos no Sistema Único de Saúde, sendo apontados pelo Poder Judiciário como fundamentos, entre outros, os artigos 23, II, 196 e 198 da Constituição Federal, os quais estabelecem a atribuição material comum dos entes federados para cuidar da saúde e assistência pública, e o direito de todos à saúde, como dever do Estado.

Igualmente comum é a fixação de prazos exíguos para o cumprimento dessas obrigações, muitas vezes insuficientes até mesmo para a adoção de quaisquer providências administrativas pelos órgãos da Secretaria de Estado da Saúde. Não bastasse a ausência de razoabilidade na fixação de prazos exíguos para o cumprimento dessas decisões judiciais, na maioria das ocasiões a obrigação vem acompanhada da ameaça de incidência de pesadas multas pelo descumprimento, apontando-se como argumento conceitos jurídicos abstratos, como a importância do direito à saúde, responsabilidade solidária dos entes federativos, impossibilidade de alegação da reserva do possível, entre outros.

Além da ausência de consideração sobre as consequências práticas dessas decisões, circunstância que deveria ser considerada pelo Poder Judiciário nos termos do artigo 20 da Lei de Introdução às normas do

Direito Brasileiro, a repetição de decisões dessa natureza coloca em sério risco a previsibilidade inerente ao orçamento administrativo, pois, ainda que os servidores públicos atuem com a diligência que deles se exige, o cumprimento dessas obrigações nos prazos fixados muitas vezes se mostra materialmente impossível, dando ensejo à incidência da multa fixada, a despeito da adoção de providências práticas para o cumprimento da obrigação.

Trata-se de panorama preocupante, pois a fixação de multa para o caso de descumprimento, na própria decisão concessiva de tutela de urgência, sem prévia comprovação de descumprimento voluntário por parte da Administração Pública, acaba conferindo ao litígio natureza patrimonial, ainda que indiretamente.

O direito constitucional à saúde, direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, não pode ser financeira ou patrimonialmente quantificado. Ao propor uma ação judicial em face do Poder Público postulando o fornecimento de determinado medicamento, o cidadão não busca o fornecimento de qualquer prestação de cunho pecuniário, mas sim a garantia de que sua saúde será preservada. Justamente por isso é que ações dessa natureza são – acertadamente – extintas, sem exame do mérito, quando, no curso processual, é noticiado o triste falecimento da parte autora. Da mesma forma, em ações dessa natureza, os honorários advocatícios de sucumbência devem ser fixados por equidade, nos termos do artigo 85, §8º, do Código de Processo Civil, pois o proveito econômico em discussão é claramente inestimável.

Em que pese a natureza inestimável do proveito almejado nessas ações, a fixação da multa pelo descumprimento da obrigação acaba conferindo ao litígio contornos financeiros, pois o pagamento da multa beneficiará o autor do processo reflexamente. É assim que aquela ação, originalmente desprovida de qualquer conteúdo ou proveito econômico, ganha contornos patrimoniais, colocando em risco o orçamento público em caso de transcurso integral do (curto) prazo concedido.

Inclusive, há posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo admitindo a habilitação de herdeiros do autor falecido no curso do processo, possibilitando a continuidade da marcha processual referente à cobrança da multa diária pela não entrega de medicamento

no prazo fixado. A título de exemplo, indicam-se os Acórdãos proferidos pela 6ª Câmara de Direito Público (Agravo de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000) e 2ª Câmara de Direito Público (Apelação nº 1005115-70.2022.8.26.0565) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)².

Nesse panorama, tornou-se comum a utilização da prerrogativa conferida pelo artigo 520 do Código de Processo Civil, que trata do Cumprimento Provisório da Sentença que reconhece a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa, para justificar o manejo de Cumprimento Provisório de Decisão/Sentença em face da Fazenda Pública buscando o pagamento da multa, muitas vezes antes mesmo da confirmação da tutela de urgência por sentença³.

A situação é alarmante, pois, conquanto o artigo 520 do Código de Processo Civil realmente não contenha limitação expressa acerca da sua inaplicabilidade à Fazenda Pública, a norma processual naturalmente não revogou, como não poderia mesmo revogar, o artigo 100 da Constituição Federal, segundo o qual os pagamentos devidos pela Fazenda Pública far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios, cuja expedição pressupõe o prévio trânsito em julgado da sentença. O mesmo vale para as Requisições de Pequeno Valor (RPV), pois o §3º do artigo 100 condiciona sua expedição ao prévio trânsito em julgado.

Nesse sentido, a prática processual vem exigindo especial atenção da Advocacia Pública nesses processos, sendo necessária a apresentação de

2 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgado em 21 de novembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 21 nov. 2024; SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1005115-70.2022.8.26.0565. Relator: Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 6 de agosto de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 6 ago. 2024.

3 Por questões de simplicidade e para melhor entendimento, o “Cumprimento Provisório de Decisão/Sentença da Obrigação de Pagar referente à Multa” será mencionado no decorrer deste trabalho, como “Execução Provisória da Multa”, pois, conforme indicado anteriormente, esses procedimentos são comumente iniciados antes mesmo da confirmação por sentença. Dessa forma, as menções à “execução provisória da multa” devem ser entendidas como o início do Cumprimento Provisório da Decisão (interlocutória ou sentença) que tenha fixado a multa, objetivando o efetivo pagamento pela Fazenda Pública.

impugnação ao cumprimento de sentença destacando a impossibilidade de pagamento da multa diária anteriormente ao trânsito em julgado da sentença nos autos de origem.

Em muitas ocasiões o Estado utiliza como matéria defensiva a ausência do direito ao recebimento do fármaco ou a responsabilidade da União pelo seu fornecimento, matéria cujo acolhimento representa o deslocamento da competência para a Justiça Federal e, por consequência, a possibilidade de anulação dos atos processuais anteriores, o que demonstra a insegurança jurídica de cobrança antecipada da multa.

Trata-se de preocupante insegurança jurídica, pois o Tribunal de Justiça de São Paulo vem proferindo decisões conflitantes, ora *(a)* rejeitando por completo a possibilidade de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública; ora *(b)* admitindo o cumprimento provisório de sentença, mas condicionando a expedição do Precatório ou Requisição de Pequeno Valor ao trânsito em julgado da sentença nos autos principais; e até mesmo acórdãos *(c)* admitindo não apenas o início do cumprimento provisório de sentença, mas também a própria expedição do Precatório ou RPV, condicionando apenas o levantamento dos valores ao trânsito em julgado.

A finalidade deste trabalho é analisar os dispositivos do Código de Processo Civil em conjunto com o texto constitucional, demonstrando as razões pelas quais a execução provisória da multa em face da Fazenda Pública representa grave insegurança jurídica, não apenas pela possibilidade de posterior reforma da decisão que a fixou, mas também pelo desrespeito aos princípios que regem o orçamento público.

Ao final, pretende-se apresentar posicionamento intermediário, no sentido de possibilitar o início do procedimento referente à execução provisória da multa, com apresentação de cálculos dos valores encontrados até aquele momento, mas condicionando a adoção de qualquer providência prática, inclusive a expedição do precatório ou requisição de pequeno valor, ao trânsito em julgado da sentença nos autos de origem.

Para tanto, será analisada a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, bem como posicionamento doutrinário a respeito, sem ignorar, por outro lado, a importância do direito fundamental à saúde e a urgência que naturalmente está presente nessas discussões.

2. ASPECTOS E PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nas palavras de Harrison Leite, “qualquer ação do Estado necessariamente perpassa por reflexos financeiros, sendo o orçamento o início e o fim de toda ação estatal”⁴. Portanto, ao efetuar o pagamento do montante referente à multa, a Fazenda Pública estará não apenas dando cumprimento à obrigação de pagar, oriunda do cumprimento intempestivo da obrigação de fazer, mas também impactando o orçamento público aprovado para o exercício vigente.

Historicamente, o orçamento é conhecido pelo seu aspecto contábil ou técnico, entendido como a peça contábil que estipula, anualmente, as receitas e as despesas de um órgão público. A partir desse viés tradicional e histórico, o orçamento deve prever o montante de recursos a ser empregado nas políticas públicas do órgão público, bem como as receitas que darão suporte às políticas em questão.

Menciona-se viés tradicional e histórico porque modernamente o orçamento ganhou aspecto político mais relevante, apresentando-se como o programa de governo do gestor da ocasião, além de mecanismo de exercício da democracia pelos cidadãos. É por meio do orçamento que o cidadão estipula, ainda que indiretamente, através dos seus representantes eleitos, até onde irá o poder do Estado em cobrar tributos, bem como os limites máximos de endividamento que o ente federativo poderá alcançar a fim de dar cumprimento aos direitos sociais previstos na Constituição Federal, possuindo, portanto, inegável aspecto econômico. Nesse sentido, nas palavras de Harrison Leite, o orçamento pode ser entendido como⁵:

Lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo-se até mesmo haver endividamento deste, em atenção, sobretudo, aos interesses públicos da sociedade. Assim, toda vez que não é possível se alcançar o equilíbrio fiscal no orçamento, ou seja, quando as despesas públicas não são cobertas pela totalidade da receita arrecadada, há necessidade de o orçamento contemplar modalidades de cobrir o déficit, apelando aí para os empréstimos públicos, aqui chamados de crédito público.

4 LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 71.

5 *Ibid.*, p. 72.

A doutrina de direito financeiro apresenta inúmeros princípios orçamentários, mas, considerando o escopo limitado do presente trabalho, a questão será analisada, principalmente, à luz dos princípios orçamentários da programação e do equilíbrio.

O princípio do equilíbrio exige a estipulação equilibrada entre receitas e despesas, não havendo necessidade inflexível de que as despesas não ultrapassem as receitas, desde que haja possibilidade realista de assegurar as despesas através de empréstimos, além de capacidade de pagamento. Conforme ensina Sérgio André Rocha⁶:

Com efeito, ao analisarmos o disposto nos artigos 165 a 169 da Constituição é possível facilmente construir um princípio implícito, entendido como uma norma que indica um estado de coisas a ser alcançado, no sentido de que se deve buscar o equilíbrio entre receitas e despesas. Como um princípio, o equilíbrio orçamentário não teria um caráter tudo ou nada e conviveria com orçamentos deficitários. Nada obstante, não nos parece questionável que haja implícito na Constituição um princípio que aponta para o equilíbrio fiscal como objetivo.

Por seu turno, a ideia de programação exige que a lei orçamentária anual esteja conectada com o programa de governo idealizado, representando os objetivos e metas a serem alcançados, não apenas em curto prazo, correspondente à anualidade do orçamento, mas também em médio e longo prazo, razão pela qual se exige que a lei orçamentária anual esteja em sintonia com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual⁷.

A preocupação com a programação foi tamanha, que o constituinte originário fez questão de estabelecer que o Plano Plurianual, conquanto tenha vigência por quatro anos, não coincidirá com os mandatos do

6 ROCHA, Sérgio André. Equilíbrio fiscal e o projeto de lei das subvenções públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-out-30/sergio-andre-rocha-equilibrio-fiscal-pl-subvencoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

7 O artigo 165, §1º, da Constituição Federal, dispõe que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, ao passo que o seu §2º dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias orientará a lei orçamentária anual. Portanto, o orçamento anual deve se preocupar não apenas com as receitas e despesas daquele ano, mas também com o atingimento de metas e programas de curto, médio e longo prazo.

presidente da República, do governador ou do prefeito. Deveras, o artigo 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu, naquela ocasião, que o projeto do plano plurianual teria vigência até o final do primeiro exercício do mandato presidencial subsequente. Desde então, a vigência do plano plurianual aprovado em um governo tem vigência até o fim do primeiro ano do mandato do governo seguinte, exigindo a continuidade de projetos de médio e longo prazo, de forma independente de vieses políticos ou ideológicos.

E o pagamento dos débitos da Fazenda Pública através de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor guarda íntima relação com os princípios do equilíbrio e do programa orçamentário.

O projeto de lei orçamentária anual deve estimar receitas suficientes para cobrir as despesas do exercício seguinte, sendo elaborada no ano anterior à sua vigência. No entanto, não é possível prever com exatidão, dentro do exercício em curso, os recursos necessários para cobrir futuras condenações judiciais.

O artigo 35, §2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que o projeto seja encaminhado até quatro meses antes do término do ano fiscal. Assim, os valores indicados como receitas e despesas são apenas estimativas, dado que não é viável determinar com precisão os recursos que entrarão ou sairão dos cofres públicos no próximo exercício.

Justamente por conta da previsibilidade dos gastos é que o artigo 100, §5º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 114 de 2021, exige a apresentação do Precatório até 02 de abril de cada ano para que seja pago até o fim do exercício seguinte. A apresentação do Precatório após 02 de abril do exercício inviabilizará sua inclusão no orçamento do exercício seguinte, devendo ser incluído no imediatamente posterior.

Apresentado o Precatório até esta data, os responsáveis pelo projeto de lei orçamentária anual estarão aptos a considerá-lo nas estimativas de despesas, prevendo, assim, fontes para seu pagamento e inclusão no projeto, que será enviado até quatro meses antes do encerramento do exercício. A programação é essencial, pois a expedição, apresentação e pagamento do Precatório formam uma cadeia integrada por diversos elos.

O contexto em torno da previsibilidade e programação não admite a execução provisória da multa, ainda que oriunda de tutela de urgência e tenha como finalidade compelir o Poder Público a fornecer medicamento para tratamento da saúde do requerente. Ora, tratando-se de decisão desprovida de trânsito em julgado, seria inviável a expedição de Precatório ou mesmo Requisição de Pequeno Valor. Desse modo, o pagamento do crédito exequendo, no caso de acolhimento da pretensão veiculada na execução provisória, precisaria ser feito sem qualquer previsibilidade, uma vez que, enquanto desacompanhado do Precatório, não teria sido considerado no processo de elaboração da lei orçamentária anual.

Ademais, referido pagamento representaria risco ao princípio do equilíbrio orçamentário. Supondo que o pagamento da multa seja realizado sem apresentação de Precatório ou RPV, posto que inexistente o trânsito em julgado, a forma mais provável de viabilização dessa providência seria através de um depósito judicial. Porém, assim como demonstrado acima, referido depósito judicial não teria lastro no orçamento vigente, ao mesmo tempo em que precisaria sair de “algum lugar” (entenda-se como alguma rubrica orçamentária).

O ponto problemático reside no fato de que a hipotética rubrica orçamentária desfalcada pelo depósito judicial teria sido prevista no orçamento a partir das estimativas de gastos realizada no exercício anterior, durante a confecção do ainda projeto de lei orçamentária. Consequentemente, agora desfalcada pela despesa não prevista, mostrar-se-ia suscetível de ser insuficiente para fazer frente às despesas orçamentárias, acarretando, assim, perigoso desequilíbrio orçamentário.

Referido depósito, ainda que teoricamente possível de ser realizado em termos práticos, não encontraria respaldo nas normas que tratam do orçamento público, além de representar flagrante desrespeito à norma constitucional que exige o trânsito em julgado para o pagamento de débitos da Fazenda Pública, tudo a aconselhar a não admissão da execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, mesmo que oriunda de controvérsia judicial sobre um dos principais direitos fundamentais, o direito à saúde.

3. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal parece vedar por completo qualquer possibilidade de execução provisória de obrigação

de pagar em face da Fazenda Pública, posicionamento este firmado após a edição da Emenda Constitucional nº 30/2000 e consolidado no julgamento do RE 573.872 (*leading case* do tema 45 de repercussão geral), no qual restou fixada a seguinte tese vinculante: “*a execução provisória de obrigação de fazer em face da Fazenda Pública não atrai o regime constitucional dos precatórios*”⁸.

Embora a tese de repercussão geral apenas faça menção expressa à obrigação de fazer, admitindo a possibilidade do seu manejo anteriormente ao trânsito em julgado, o julgamento de mérito do recurso paradigma e a fixação da tese de repercussão geral exigiram a análise da controvérsia a partir da execução da obrigação de pagar, possibilitando a diferenciação das pretensões executórias. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto proferido pelo relator do recurso, Ministro Edson Fachin:

Nesses termos, não se encontra parâmetro constitucional ou legal que obste a pretensão de executar provisoriamente a sentença condenatória de obrigação de fazer relativa à implantação de pensão de militar, antes do trânsito em julgado dos embargos do devedor opostos pela Fazenda Pública.

Sendo assim, não há razão para que a obrigação de fazer tenha seu efeito financeiro postergado em função do trânsito em julgado, sob pena de hipertrofiar uma regra constitucional de índole excepcionalíssima.

A meu ver, há compatibilidade material entre o regime de cumprimento integral de decisão provisória do art. 475-O do CPC e a sistemática dos precatórios, com previsão no art. 100 do Texto Constitucional, haja vista que este apenas se refere às obrigações de pagar quantia certa.

Bastante esclarecedor o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, acompanhando o relator:

[...]

13. No entanto, em se tratando de obrigação de fazer, não há que se falar em preservação da impenhorabilidade dos bens públicos. Com

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 573.872. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24 de maio de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 11 set. 2017.

feito, os atos processuais de excussão patrimonial somente têm lugar nas execuções de obrigação de pagar quantia certa. Somente na eventual hipótese de transformação da obrigação de fazer em obrigação de pagar quantia certa é que se poderia falar em penhora de bens – e, aí sim, incidirá toda a sistemática dos precatórios. Até lá, inexistindo risco de penhora, também não há necessidade de expedição de precatório, sendo dispensável o trânsito em julgado.

14. A partir do raciocínio aqui desenvolvido, faço três observações adicionais, essenciais para que o sistema dos precatórios seja adequadamente obedecido. São elas: (i) **o pagamento de multa decorrente do descumprimento de obrigação de fazer tem que obedecer ao regime de precatórios, porque possui natureza de obrigação de pagar;** (ii) em caso de conversão da obrigação de fazer em obrigação de pagar, em virtude de requerimento ou de impossibilidade de tutela específica (hoje prevista no art. 499 do CPC/2015 [7], deve ser obedecido o regime de precatórios; e (iii) em caso de relações de trato sucessivo – como é o caso dos autos –, o pagamento de valores atrasados, devidos até o efetivo cumprimento da obrigação de fazer, tem que obedecer ao regime dos precatórios (conforme decidido pelo Supremo no RE 889.173, Rel. Min. Luiz Fux, paradigma do Tema 831 da repercussão geral) [8] (grifo nosso).

O posicionamento da Suprema Corte brasileira permanece inalterado, a exemplo do que se constata nos julgamentos do RE 1.412.096 ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, e ARE 1.499.657 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Primeira Turma), julgados, respectivamente, em 16 de fevereiro de 2023 e 23 de setembro de 2024.

Conforme se verifica da análise dos votos dos ministros proferidos no julgamento do tema 45 de repercussão geral, a vedação é referente ao próprio início do procedimento, que deve aguardar o trânsito em julgado da sentença. Nesse sentido, o Acórdão prolatado pela Primeira Turma no ARE 1.499.657 AgR (na vigência do Código de Processo Civil de 2015)⁹:

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 1.412.096. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 13 de fevereiro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 17 fev. 2023; BRASIL. Supremo

EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA. PAGAMENTO DE PARCELA EM ATRASO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.872. TEMA 45 DA REPERCUSSÃO GERAL. PRECEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

Portanto, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se admite execução provisória de multa em face da Fazenda Pública. Irrelevante o fato de se tratar de multa fixada pelo descumprimento ou cumprimento intempestivo de decisão impositiva de entrega de medicamento, pois a multa representa obrigação de pagar¹⁰.

Contudo, conforme será demonstrado no tópico seguinte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda é vacilante a respeito, havendo inúmeros julgamentos, oriundos de variadas Câmaras de Direito Público, admitindo o início da execução provisória em discussão, ora vedando a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, ora admitindo referida providência, vedando apenas o levantamento dos valores depositados.

Finalizando este tópico, importante destacar que a execução provisória da multa em discussão não se confunde com a execução de parcela incontroversa. Sobre execução de parcela incontroversa, bastante didática a obra doutrinária de Leonardo Carneiro da Cunha:

Não é, porém, o que ocorre no caso de execução de parte incontroversa da dívida. Em outras palavras, quando a impugnação (no caso de cumprimento de sentença) ou os embargos (no caso de execução fundada em título extrajudicial) forem parciais, a execução prosseguirá

Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.499.657. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23 de setembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 2 out. 2024.

10 “Ocorre, entretanto, que nem sempre a multa surte os efeitos pretendidos, e sempre que isso ocorre será criado um direito de crédito no valor da multa fixada. Nesse caso, não parece correto falar em quem será o beneficiado pela multa para aferir quem é o credor desse valor; melhor será falar em beneficiado pela frustração da multa e a consequente criação de um crédito”. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*: volume único. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 1187.

quanto à parte incontroversa. Assim, proposta, por exemplo, uma execução em face da União, no valor equivalente a 300 (trezentos) salários-mínimos, imagine-se que, em sua impugnação, ou em seus embargos, a União alega excesso de execução, demonstrando que o valor correto deveria corresponder a 180 (cento e oitenta) salários-mínimos, e não os 300 (trezentos) salários-mínimos, tal como consta da execução. Nesse caso, o valor equivalente a 180 (cento e oitenta) salários-mínimos é incontroverso, devendo, no particular, prosseguir a execução, com a expedição do precatório¹¹.

Ao contrário do que ocorre na execução provisória da multa, a execução da parcela incontroversa não dispensa o trânsito em julgado. A existência do crédito está assegurada por comando jurisdicional imutável, residindo a controvérsia apenas no quanto devido, razão pela qual admite-se o prosseguimento da execução sobre a parte do débito que a Fazenda Pública reconhece como devida. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a constitucionalidade desse procedimento, conforme tese 28 de repercussão geral, fixada no julgamento do RE 1.205.530¹².

Situação totalmente diferente está presente na execução provisória da multa, pois a própria existência do direito da parte autora é objeto de controvérsia no processo, já que se discute a obrigatoriedade de fornecimento de medicamento não incorporado ao Sistema Único de Saúde. Considerando o caráter acessório das astreintes, sua exigibilidade depende do reconhecimento da existência do direito material em discussão, sob pena de se admitir enriquecimento sem causa¹³.

11 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 347.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.205.530. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 8 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 1 jul. 2020.

Surge constitucional expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial transitada em julgado observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor.

13 Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.356.408. Relator: Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 5 de novembro de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*: Brasília, DF, 14 nov. 2013.

4. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ao contrário do que ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ainda é vacilante sobre o assunto. A partir da análise de processos acompanhados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, mais especificamente aqueles acompanhados pelo Núcleo de Saúde Pública, constatou-se a adoção de três diferentes posicionamentos, a saber.

4.1 Impossibilidade completa de execução provisória da multa em face da Fazenda Pública

O primeiro posicionamento jurisprudencial digno de nota é aquele que veda por completo o início da execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, não ressaltando, sequer, a propositura do incidente, com apresentação de cálculos preliminares.

Referido posicionamento foi adotado, por exemplo, pela 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento da Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292, interposta em processo manejado contra o estado de São Paulo. De acordo com o posicionamento da Câmara, a pronta exigibilidade das astreintes estaria inviabilizada pela ausência de título exigível. Vejamos os termos da Ementa do Acórdão:

APELAÇÃO. CUMPRIMENTO PROVISÓRIO. MULTA DIÁRIA. Ação de obrigação de fazer, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela. Fornecimento de órtese, em razão de ser a autora/exequente portadora de poliomielite. Tutela de urgência deferida, sob pena de multa diária. Pretensão à pronta exigibilidade das astreintes, por meio de execução provisória. Inadmissibilidade. Falta de título exigível. Necessidade do trânsito em julgado para cobrança de multa por atraso no cumprimento da obrigação contra a Fazenda Pública. Extinção do incidente mantida. Precedentes. Recurso não provido¹⁴.

14 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292. Relator: Desembargador Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, julgada em 2 de setembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 2 set. 2024.

Não há dúvidas de que referido posicionamento está em linha com o artigo 100, §3º, da Constituição Federal e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois, tratando-se de obrigação de pagar, necessária a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor e pagamento a partir de verbas incluídas no orçamento.

4.2 Trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor

Além da total impossibilidade de manejo da execução provisória da multa, há posicionamento intermediário no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, segundo o qual o autor do processo poderia dar início à fase de cumprimento provisório para a cobrança da multa diária, exigindo-se o trânsito em julgado apenas para a efetiva expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor.

A título de exemplo, destaca-se o Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000 pela 11ª Câmara de Direito Público. A análise do voto proferido pelo relator do recurso, desembargador Márcio Kammer de Lima, fornece detalhes acerca do entendimento adotado:

[...]

Segundo se infere deste dispositivo, a razão de ser da instituição de regime diferenciado de pagamento de quantia certa pela Fazenda Pública, mediante expedição de precatório/RPV fundada em sentença judicial transitada em julgado, está na necessidade de conferir tratamento isonômico aos credores do Estado e possibilitar a existência de previsão orçamentária de despesas públicas decorrentes de condenações judiciais.

A exigência do trânsito em julgado, no entanto, não pode ser interpretada como óbice ao início da execução, uma vez que nada obsta o procedimento que antecede a expedição da ordem de pagamento seja adiantado, em atenção ao primado constitucional da duração razoável do processo.

Ainda que não se tenha capítulo alusivo ao cumprimento de obrigação de pagar quantia certa contra a Fazenda Pública na lei de regência

processual destaca-se a previsão contida no art. 520, do CPC, bem como as disposições constitucionais e da Lei nº 9.497/97 a respeito do tema, de forma que não decorre que o cumprimento provisório da sentença em face dos entes públicos seja vedado.

Em verdade, o óbice verifica-se à execução de parte controversa do débito, com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor antes do trânsito em julgado.

Nessa senda, o col. STJ possui o entendimento a permitir o processamento da demanda executiva, ficando a expedição do precatório/RPV propriamente dito condicionado ao prévio trânsito em julgado da sentença proferida no processo de conhecimento, ou, ainda, à prestação de caução idônea¹⁵.

A adoção desse entendimento autorizaria o interessado a manejar o cumprimento provisório da sentença referente ao pagamento da multa, apresentando planilha de cálculo com os valores referentes ao tempo de incidência. A Fazenda Pública seria intimada a se manifestar sobre o cálculo, podendo apresentar impugnação, nos termos do artigo 535 do Código de Processo Civil. Rejeitadas eventuais arguições da Fazenda Pública e reconhecida a existência do crédito referente à incidência da multa, os autos ficarão sobrestados até o trânsito em julgado da sentença nos autos principais, momento no qual será possível a expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, tendo como base os créditos já apresentados e analisados, agora passível de conversão em cumprimento definitivo.

4.3 Trânsito em julgado como mera condição ao levantamento de valores depositados pela Fazenda Pública

Por fim, há vertente jurisprudencial, aparentemente majoritária no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, admitindo não apenas o início da execução provisória da multa diária, mas também

15 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Marcio Kammer de Lima, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 3 de maio de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 3 maio 2024.

a própria expedição do Precatório/Requisição de Pequeno Valor, exigindo-se o trânsito em julgado da sentença apenas para a efetiva liberação dos valores ao exequente.

Nesse sentido, os Acórdãos proferidos na Apelação nº 0002713-39.2023.8.26.0099 (7ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3006262-75.2024.8.26.0000 (12ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3005751-77.2024.8.26.0000 (8ª Câmara de Direito Público), Agravo de Instrumento nº 3003610-85.2024.8.26.0000 (5ª Câmara de Direito Público) e Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000 (13ª Câmara de Direito Público).

Pertinente a citação da Ementa do Acórdão proferido no Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000, ilustrando o posicionamento majoritário do Tribunal:

AGRAVO DE INSTRUMENTO interposto contra decisão que, em incidente de cumprimento provisório de sentença, acolheu em parte a impugnação, permitindo o prosseguimento da execução das multas, pelo valor de R\$150.000,00, mas condicionada a expedição do ofício requisitório e subsequente levantamento de quaisquer valores ao trânsito em julgado da correspondente decisão de mérito. Execução provisória de multa – Possibilidade legal, a teor do disposto no § 3º do art. 537 do CPC, vedado, contudo, o levantamento do valor antes do trânsito em julgado, o que, aliás, foi ressalvado pelo juízo “a quo” – Precedente desta Câmara. Insurgência recursal quanto ao montante do valor exequendo – Decisão superveniente do juízo “a quo”, pela qual reduziu o montante da execução para R\$49.500,02, sendo R\$45.000,00 referente às multas e R\$4.500,00 referente aos honorários advocatícios, em verdadeira alteração do contexto fático processual, mediante reconhecimento do excesso da execução e consequente redução substancial do valor exequendo – Decisão esvaziou o objeto deste recurso. AGRAVO PREJUDICADO¹⁶.

16 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000. Relator: Desembargadora Isabel Cogan, 13ª Câmara de Direito Público, julgado em 11 de outubro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*: São Paulo, 11 out. 2024.

Trata-se de interpretação literal do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil¹⁷, o qual, realmente, não contém distinção acerca da Fazenda Pública. Entretanto, conforme será demonstrado no tópico seguinte, a interpretação do referido dispositivo legal, assim como a interpretação de qualquer outro diploma normativo, deve ser feita conjuntamente com o texto constitucional.

5. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 537, §3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – CONCILIAÇÃO DE INTERESSES LEGÍTIMOS

Demonstrou-se que o posicionamento jurisprudencial majoritário das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo admite a execução provisória da multa em face da Fazenda Pública, reconhecendo não apenas o acerto de cálculos referente ao tempo de incidência da multa, como também eventual expedição de Precatório e depósito do montante. Apenas a providência prática referente ao levantamento resta obstado enquanto não ocorrer o trânsito em julgado da sentença nos autos principais.

Referido posicionamento pode parecer acertado, já que o Capítulo VI do Título II do Código de Processo Civil trata do Cumprimento de Sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, sem excepcionar a Fazenda Pública. Nesse sentido, ao estabelecer que a decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, admitindo o depósito em juízo pelo devedor, o artigo 537, §3º, do CPC, parece autorizar a exigência imediata da multa devida pela Fazenda pública, de modo que o posicionamento do

17 Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

[...]

§ 3º A decisão que fixa a multa é passível de cumprimento provisório, devendo ser depositada em juízo, permitido o levantamento do valor após o trânsito em julgado da sentença favorável à parte. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

Tribunal Paulista encontraria respaldo jurídico. Entretanto, a interpretação do dispositivo legal deve ser feita em conjunto com o artigo 100 da Constituição Federal.

Partindo do pressuposto de que qualquer obrigação de pagar quantia devida pela Fazenda Pública exige, para sua efetivação, a expedição do Precatório ou Requisição de Pequeno Valor, bem como que referida providência, à luz da Constituição Federal, não pode ser implementada anteriormente ao trânsito em julgado, a interpretação mais razoável do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, capaz de não inquiná-lo de inconstitucionalidade, é aquela que afasta sua aplicação quando o devedor/executado é a Fazenda Pública. Confere-se, assim, uma interpretação conforme a Constituição Federal, limitando seu aspecto de aplicação.

Conforme ensinamento doutrinário de Pedro Lenza¹⁸:

Diante de normas plurissignificativas ou polissêmicas (que possuem mais de uma interpretação), deve-se preferir a exegese que mais se aproxime da Constituição e, portanto, que não seja contrária ao texto constitucional, daí surgirem várias dimensões a serem consideradas, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência, destacando-se que a interpretação conforme será implementada pelo Judiciário e, em última instância, de maneira final, pela Suprema Corte.

Necessária, também, a interpretação das normas processuais de forma conjunta, evitando-se a interpretação de dispositivos de forma apartada. O próprio Código de Processo Civil, ao tratar do Cumprimento de Sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de pagar quantia certa pela Fazenda Pública (Título II - Capítulo V), condiciona a expedição do Precatório ao trânsito em julgado, ainda que não expressamente.

Deveras, de acordo com o artigo 535, §3º, I, do Código de Processo Civil, não ofertada ou rejeitada a impugnação ao cumprimento de sentença da Fazenda Pública, a expedição do Precatório será realizada

18 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 177.

“observando-se o disposto na Constituição Federal”¹⁹. Portanto, se a expedição do Precatório deve ser realizada de acordo com a Constituição Federal, a única forma de proceder em conformidade com a Carta Magna é aguardar o trânsito em julgado da sentença, para, somente então, confeccionar o requisitório. O mesmo vale para a execução provisória da multa, pois representa obrigação de pagar manejada em face da Fazenda Pública.

Não se está, com isso, dizendo que a decisão que impõe a obrigação de fornecer um medicamento pela Fazenda Pública, com incidência de multa, não poderá ser exigida desde logo. Conclusão nesse sentido representaria verdadeiro desprestígio ao direito à saúde, garantia fundamental do Ser Humano, colocando-o em situação desfavorável quando em conflito com o interesse patrimonial do Estado. Necessário entender que a decisão que determina o fornecimento de medicamento é, antes de mais nada, título originador de uma obrigação de fazer.

Tratando-se de obrigação de fazer, poderá ser exigida logo após o transcurso do prazo concedido para a entrega do fármaco, mesmo sem a confirmação da tutela provisória por sentença, adotando-se o procedimento previsto no artigo 536 e seguintes do Código de Processo Civil, sem qualquer distinção referente à Fazenda Pública. Referida afirmação encontra amparo na doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha²⁰:

O cumprimento de sentença que pretende o pagamento de quantia certa há de ser requerido pelo exequente, a quem cabe apresentar memória de cálculo contendo os elementos relacionados no art. 534 do CPC. Nos casos de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa, não se aplica o art. 534; aplicam-se, isto sim, as regras gerais dos arts. 536 e 538 do CPC.

19 “Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

[...]

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

I - expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal”. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

20 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Op. cit.*, p. 291.

Não há qualquer peculiaridade no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública quando se tratar de obrigação de fazer, não fazer e entregar coisa. A peculiaridade – com incidência dos arts. 534 e 535 do CPC – apresenta-se apenas quando a obrigação for de pagar quantia certa, atraindo, igualmente, a incidência do art. 100 da Constituição Federal.

A decisão que determina o fornecimento de medicamento pela Fazenda Pública pode ensejar duas obrigações: a primeira, referente à entrega do fármaco, claro exemplo de obrigação de fazer; e a segunda, referente ao pagamento da multa, cuja exigibilidade será eventual, apenas quando e se a obrigação restar descumprida, claro exemplo de obrigação de pagar. Tratando-se, assim, de obrigações de naturezas diversas, necessário conceder-lhes tratamentos diferentes.

Nesse sentido, admite-se a execução provisória da obrigação de fazer em face da Fazenda Pública, com vistas à implementação de medidas voltadas à entrega do fármaco. Todavia, por força de dispositivo previsto na Constituição Federal, a obrigação de pagar a multa, cujo fato gerador é aquele descumprimento ou cumprimento intempestivo, apenas poderá ser exigida da Fazenda Pública após o trânsito em julgado da sentença que reconhecer o direito da parte autora ao recebimento do medicamento. Essa é a norma que se extrai do texto escrito do artigo 100 da Constituição Federal.

Porém, o posicionamento “intermediário” adotado por algumas Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apresentado no tópico 4.2 deste trabalho, também não contraria a Constituição Federal. Não há, realmente, norma constitucional ou processual vedando o início do Cumprimento Provisório de Sentença que reconheça obrigação de pagar em face da Fazenda Pública, a exemplo da cobrança da multa pelo fornecimento intempestivo de medicamento.

Ora, conforme mencionado anteriormente, o artigo 535, §3º, I, do Código de Processo Civil, ao impor a observância da Constituição Federal, refere-se à “expedição do Precatório”, não ao início do Cumprimento Provisório de Sentença. Da mesma forma, o artigo 100 da Constituição Federal condiciona a expedição do Precatório e sua inserção no orçamento ao prévio trânsito em julgado da sentença condenatória.

Não é demais relembrar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu à duração razoável do processo característica de direito fundamental, direito este titularizado também pela Fazenda Pública²¹. Pertinente o destaque para a previsão expressa do Código de Processo Civil de 2015 acerca da duração razoável do processo, cuja inovação reside na menção expressa à atividade satisfativa²².

Acertado o ensinamento doutrinário de Daniel Amorim Assumpção Neves, ao asseverar que a duração razoável do processo não pode ser confundida com celeridade de procedimento, significando a impossibilidade de sacrifícios de direitos e garantias em prol de um procedimento mais célere²³. Não parece ser o que ocorreria com o mero início do Cumprimento Provisório de Sentença para a cobrança da multa, pois a mera apresentação e acerto de cálculos não fragilizaria as garantias orçamentárias protegidas pela exigência de trânsito em julgado como condição à expedição do Precatório.

Trata-se de posicionamento respaldado pela doutrina²⁴:

O art. 100 da Constituição Federal exige, para expedição de precatório (§5º) ou de RPV (§3º), o prévio trânsito em julgado. Isso, porém, não impede o cumprimento provisório da sentença contra a Fazenda Pública. O que não se permite é a expedição do precatório ou da RPV antes do trânsito em julgado, mas nada impede que já se ajuíze o

21 Embora a finalidade primordial dos direitos fundamentais seja a preservação da dignidade da pessoa humana, a doutrina reconhece a possibilidade de pessoa jurídica titularizar alguns direitos fundamentais, a exemplo do direito de acesso à justiça, direito ao devido processo legal e o direito à celeridade processual. Como ensina Pedro Lenza: “O *caput* do art. 5º faz referência expressa somente a brasileiros (natos ou naturalizados, já que não os diferencia) e a estrangeiros residentes no País. Contudo, a esses destinatários expressos, a doutrina e o STF vêm acrescentando, mediante interpretação sistemática, os estrangeiros não residentes (por exemplo, turistas), os apátridas e as pessoas jurídicas”. LENZA, Pedro. *Op. cit.*, p. 1161. Segue no mesmo sentido a decisão proferida pelo Plenário do STF na ACO 2506 AgR, ao reconhecer a titularidade do direito ao devido processo legal por pessoas jurídicas, inclusive as de Direito Público Interno.

22 Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Op. cit.*

23 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 204.

24 DIDIER JR., Fredie *et al.* *Curso de direito processual civil: execução*. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 683.

cumprimento da sentença e se adiante o procedimento, aguardando-se, para a expedição do precatório ou da RPV, o trânsito em julgado.

Admite-se, portanto, a apresentação dos cálculos que o exequente entende como corretos, referentes ao período de incidência de multa. À Fazenda Pública será oportunizada a apresentação da impugnação ao cumprimento de sentença, podendo alegar as matérias previstas no artigo 535 do Código de Processo Civil, com especial destaque para a necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da sentença confirmatória da multa, como requisito para a expedição do Precatório ou da RPV, em caso de rejeição da impugnação.

Desse modo, compatibilizam-se o direito fundamental à saúde, assegurado pela ordem de entrega do fármaco oriunda da tutela de urgência, que deve ser cumprida pela Fazenda Pública com a devida brevidade; o direito fundamental à razoável duração do processo, com a admissão da apresentação e acerto de cálculos referentes ao período de incidência da multa; bem como os princípios e aspectos orçamentários protegidos com a exigência de trânsito em julgado para a expedição do Precatório ou do RPV.

Destaca-se, por fim, a possibilidade de modificação do valor da multa ou mesmo sua exclusão a qualquer tempo, conforme artigo 537, §1º, do CPC, mesmo após o acerto dos cálculos realizado provisoriamente. Deveras, sobrevindo, no processo de conhecimento, qualquer circunstância apta a justificar a exclusão da multa, a exemplo da demonstração de que o autor não tinha direito ao recebimento do medicamento, estará desconstituída a eficácia da multa, que, mesmo após se transformar em obrigação de pagar, mantém seu caráter acessório. Nessa situação hipotética, deverá ser extinto o Cumprimento Provisório de Sentença referente à multa, sem necessidade de solicitação de cancelamento do Precatório ao Presidente do Tribunal, posto que ainda não expedido.

6. CONCLUSÃO

Demonstrou-se que o Supremo Tribunal Federal continua vedando a execução provisória da obrigação de pagar quantia em face da Fazenda Pública, inclusive após a edição e vigência do Código de Processo Civil de 2015. Portanto, a jurisprudência majoritária do Tribunal de Justiça

do Estado de São Paulo está em desconformidade com a jurisprudência da Corte responsável pela última palavra em termos constitucionais.

A exigência de trânsito em julgado como condição para a expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor não representa mera formalidade desprovida de conteúdo jurídico. O Precatório e a Requisição de Pequeno Valor guardam estreito vínculo com a programação e previsibilidade que se exigem do orçamento, princípios esses que seriam violados caso a Fazenda Pública fosse compelida a realizar um depósito judicial do valor da multa sem a apresentação do ofício requisitório.

Nesse sentido, a aplicação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, sob o fundamento de que o dispositivo não excepciona a Fazenda Pública, representa interpretação rasa do dispositivo legal, em desprestígio aos ditames constitucionais que exigem o trânsito em julgado da sentença como condição para a expedição do Precatório, e como salvaguarda da previsibilidade e programação do orçamento.

A simples realização de um depósito judicial pela Fazenda Pública, para levantamento pelo autor do processo após o trânsito em julgado da sentença que reconheça o seu direito, gera inegável insegurança jurídica. Não apenas porque a despesa, não vinculada a um Precatório, não estará prevista, mas também porque não haverá título que a justifique, colocando em risco a rubrica orçamentária a ser desfalcada.

Necessário, portanto, limitar o espectro de aplicação do artigo 537, §3º, do Código de Processo Civil, interpretando-o conforme a Constituição Federal, para excepcionar a Fazenda Pública.

Por outro lado, não se vislumbra a existência de norma processual ou constitucional vedando o mero início do procedimento referente ao Cumprimento Provisório da Sentença referente à obrigação de pagar a multa, com acerto de cálculos da multa incidente até então, sujeitando-se a expedição do Precatório ou da Requisição de Pequeno Valor à condição futura e incerta de que o direito do autor seja confirmado por sentença transitada em julgado.

Harmonizam-se, assim, o direito da parte, em ver sua saúde assegurada com o fornecimento do medicamento, e o legítimo interesse da Fazenda Pública, em ver resguardado o orçamento, sem perder de vista o direito fundamental à razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016**. Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o processo e o julgamento do recurso extraordinário e do recurso especial, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.356.408. Relator: Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 5 de novembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 14 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental da Ação Cível Originária nº 2.506. Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 19 de agosto de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 19 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.499.657. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23 de setembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 2 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 1.412.096. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 13 de fevereiro de 2023. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 17 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 573.872. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 24 de maio de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 11 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.205.530. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado

em 8 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**: Brasília, DF, 1 jul. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIDIER JR., Fredie *et al.* **Curso de direito processual civil: execução**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil: volume único**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ROCHA, Sérgio André. Equilíbrio fiscal e o projeto de lei das subvenções públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-out-30/sergio-andre-rocha-equilibrio-fiscal-pl-subvencoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2016426-19.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Marcio Kammer de Lima, 11ª Câmara de Direito Público, julgado em 3 de maio de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 3 maio 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3005080-88.2023.8.26.0000. Relator: Desembargadora Isabel Cogan, 13ª Câmara de Direito Público, julgado em 11 de outubro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 11 out. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 3009905-41.2024.8.26.0000. Relator: Desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgado em 21 de novembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 21 nov. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0004391-92.2023.8.26.0292. Relator: Desembargador Bandeira Lins, 8ª Câmara de Direito Público, julgada em 2 de setembro de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 2 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1005115-70.2022.8.26.0565. Relator: Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho, 2ª Câmara de Direito Público, julgada em 6 de agosto de 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**: São Paulo, 6 ago. 2024.

O REPATRIAMENTO DE ATIVOS À LUZ DOS SEUS FUNDAMENTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL E O ADVENTO DA LEI FEDERAL Nº 14.973/2024

Artur Barbosa da Silveira¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Brevíssima análise histórica do combate à evasão de divisas no âmbito internacional; 3. A Lei nº 13.254/2016 e seus fundamentos de ordem econômica e social; 4. Breves apontamentos sobre a Lei Federal nº 14.973/2024 e perspectivas para o Brasil sobre esse novo regramento da repatriação de ativos; 5. Conclusões; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo principal realizar uma breve análise do regime especial de regularização cambial e tributária brasileira, com foco no estudo dos fundamentos econômicos e sociais que ensejaram a criação da Lei Federal nº 13.254/2016 e sua regulamentação, no sentido de promover a repatriação de ativos no estrangeiro oriundos de recursos, bens ou direitos de origem lícita, que não foram declarados pelo contribuinte ou que foram declarados incorretamente. Diante do contexto da globalização e do cenário de cooperação internacional para o combate da evasão fiscal, tal regime, criado em 2016, visa a arrecadação tributária

¹ Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Universidade Nove de Julho. Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procurador do Estado de São Paulo.

no intuito de diminuir os impactos de uma crise econômica no país, além de possibilitar o desenvolvimento de comportamentos positivos por parte dos contribuintes. Recentemente, foi publicada a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, prevendo o novo Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária (RERCT-Geral), para declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, mantidos no Brasil ou no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária.

PALAVRAS-CHAVE: Regime Especial; Repatriação de ativos de origem lícita no exterior; Bases sociais e econômicas; Consequências para a economia do país.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016², editada durante o governo da então presidente da República Dilma Rousseff, dispôs sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no país.

Posteriormente, tal diploma normativo foi regulamentado pela Instrução Normativa nº 1.627, de 11 de março de 2016³, da Receita Federal do Brasil, que trouxe maior detalhamento acerca das definições gerais, do objeto, do sujeito passivo e do procedimento de adesão ao programa especial.

2 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13254.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

3 BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa nº 1.627, de 11 de março de 2016**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&cidAto=72224>. Acesso em: 5 dez. 2023.

Frise-se que referida lei e sua regulamentação foram criados com o escopo primário de aumentar a arrecadação fiscal do país, que estava, à época, passando por grave crise econômica⁴.

Apesar de reconhecermos o intuito eminentemente arrecadatário de tal normativa supramencionada, na nossa concepção, a repatriação de recursos pode ser encarada sob duas vértices:

A primeira, de natureza econômica em sentido estrito, se instrumentaliza como forma de proteção às divisas nacionais e como meio de incremento à arrecadação governamental, mediante a concessão de anistia no âmbito penal às infrações tributárias relativas às operações de câmbio não autorizadas, ou seja, o envio ou a manutenção de valores no exterior sem a respectiva declaração pelo seu titular.

Para a obtenção de tal benesse, nos termos da lei de repatriamento de capitais, os contribuintes, voluntariamente, devem declarar ou retificar a declaração incorreta referente a recursos, bens ou direitos no exterior, acompanhados de documentos e informações sobre sua identificação, titularidade ou destinação, além de efetuarem o pagamento integral do imposto sobre a renda à alíquota de 15%, incidente sobre o valor total em real dos recursos objeto de regularização, bem como realizarem o pagamento integral da multa de regularização em percentual de 100% do imposto sobre a renda, apurado na forma da lei.

Do ponto de vista econômico, a repatriação de recursos visa promover o desenvolvimento nacional, por meio da concessão de estímulos pelo governo, para que os recursos lícitos anteriormente não declarados pelos contribuintes sejam canalizados e reinseridos no mercado, gerando por consequência maior arrecadação e possibilitando o crescimento econômico do país.

Sob tal viés, o direito penal tributário opera como meio regulatório da política econômica, por meio de incentivos à adesão espontânea de contribuintes ao programa de repatriamento de capitais.

4 SENADORES ACUSAM DILMA de esconder real situação financeira do País. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 29 ago. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/496990-senadores-acusam-dilma-de-esconder-real-situacao-financeira-do-pais>. Acesso em: 5 dez. 2023.

A segunda vértice consiste no fundamento de ordem social daquela medida, que merece especial atenção no regime de regularização cambial e tributária ora analisado, como forma de encorajamento dos sujeitos passivos, por meio de sanções estatais de natureza premial, com vistas a alcançar comportamentos positivos dos cidadãos-contribuintes no desenvolvimento da economia do Estado.

Sob esse prisma, o poder transformador do direito entabulado na norma de repatriação tende a modular os comportamentos dos indivíduos, uma vez que as consequências de tais atividades passam a ser reguladas e controladas pelo Poder Público, que antes as desconhecia.

Assim, do mesmo modo que a norma pode repreender atos ilícitos, atribuindo-lhes uma sanção negativa por ser um comportamento indesejado, também poderá encorajar condutas morais e sociais positivas, tendo como consequência uma premiação pelo comportamento desejado.

É possível, portanto, identificar que a anistia promovida pela lei de repatriação de ativos, além do objetivo arrecadatário, também teve como escopo o desenvolvimento de condutas positivas pelos contribuintes, além de conter em seu texto um espírito de cooperação entre os estados e de incentivo ao auxílio mútuo entre eles por meio do compartilhamento de informações fiscais e de movimentações bancárias, fundamentadas em acordos internacionais que visam o combate da evasão fiscal.

2. BREVISSIMA ANÁLISE HISTÓRICA DO COMBATE À EVASÃO DE DIVISAS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A questão da regularização de capitais de origem nacional enviados ao exterior por contribuintes brasileiros é objeto de estudos desde a década de 1990 no Brasil.

À época, o processo de redemocratização brasileiro gerou instabilidade não apenas no âmbito político, mas também econômico, visto que as ingerências daquele processo na economia tiveram como reflexo imediato a remessa de capitais de origem lícita ao exterior por brasileiros, que visavam resguardar o seu patrimônio, mesmo que enviando tais capitais de forma irregular para o exterior, contraindo as disposições existentes no ordenamento pátrio.

Concomitantemente com o processo de redemocratização no Brasil, já naquela época, vislumbrava-se no cenário internacional uma mudança de paradigma no mercado de câmbio, que avançou para um mercado globalizado, no qual a facilidade da realização de remessas de valores para o exterior demandava maior regulação estatal.

A Diretiva nº 91/308, de junho de 1991, do Conselho das Comunidades Europeias, tratou sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para lavagem de dinheiro, tendo como intuito a obtenção de acesso a informações que permitissem identificar operações ilícitas por meio de instituições financeiras⁵.

Em 1998, por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou um projeto sobre concorrência fiscal prejudicial, por meio de um relatório, cujo conteúdo versava sobre práticas fiscais prejudiciais na forma de paraísos fiscais e regimes fiscais preferenciais, sendo tal documento um dos primeiros trabalhos voltados para o combate aos paraísos fiscais (*offshore*)⁶.

Em 2009, a OCDE começa a sinalizar a necessidade de um acordo baseado nas trocas internacionais de informações para fins fiscais, a fim de detectar e combater a evasão fiscal, além de promover o cumprimento das obrigações fiscais e evitar a dupla tributação⁷.

No decorrer dos anos, as orientações e diretrizes posteriores traçadas no plano internacional demonstraram que a licitude dos ativos financeiros transferidos entre instituições financeiras pertencentes a países distintos deveria ser objeto de verificação pela instituição financeira destinatária.

5 GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 203-245, 2004. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. Acesso em: 14 jul. 2015.

6 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Harmful tax competition na Emerging Global*. Issue. Paris: OCDE Publishing, 1998. Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

7 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Manual modelo sobre troca de informações para fins fiscais*. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/EOI-manual_pt.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

Insta destacar que, atualmente, as maiores instituições financeiras do mundo são membros do Financial “Action Task Force” (FATF) ou Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), que segue as recomendações e políticas da “*know your customer*” (conheça seu cliente).

Tais políticas determinam a necessidade de identificar, de forma independente, o cliente e o beneficiário efetivo das transações, bem como obter informações sobre o objeto e a natureza da relação de negócio, verificando se são consistentes os dados fornecidos à instituição financeira pelos clientes, além de identificar os perfis de negócio e analisar o risco da atividade, incluindo, se necessário, a origem dos fundos de investimento.

Contudo, verifica-se que a aplicação das recomendações da OCDE ou das políticas internacionais de combate à lavagem e evasão fiscal anteriormente descritas não são adotadas pelos países chamados de “paraísos fiscais”, tendo em vista que as “*offshore*” não são membros do FATF/GAFI.

Conforme as orientações dos órgãos internacionais de combate à evasão de divisas, os valores que forem objeto de repatriação de origem lícita devem passar por uma análise viabilidade do titular dos bens, haja vista que, em alguns casos, a operação ocorre por intermediação de “doleiros” (operação conhecida como “dólar-cabo”), nas quais o contribuinte não tem condições de identificar a origem do recurso, que é proveniente, na maioria das vezes, de uma conta desconhecida, ficando, assim, à margem do processo de regularização cambial e fiscal.

Conclui-se que a evolução da cooperação internacional ao combate de lavagem de dinheiro, fraude e evasão fiscal, depende do crescimento e do fortalecimento das políticas transnacionais de combate à corrupção.

3. A LEI Nº 13.254/2016 E SEUS FUNDAMENTOS DE ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

O Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) foi criado em meio a uma crise econômica, política e social no Brasil, durante o período marcado pela “Operação Lava Jato” então em curso, que gerou grande insegurança dos investidores estrangeiros em relação às instituições governamentais.

Nesse sentido, para Guerra e Guerra, a lei em comento foi editada em um período de grande desconfiança, incerteza e insegurança nas instituições:

Nós, brasileiros, chegamos até aqui, no primeiro trimestre de 2017, com os olhos ainda voltados para a crise econômica, política e moral na expectativa de que o futuro do país será melhor, com potencial crescimento econômico a partir de 2018. O Brasil, embora tenha vivido tempos difíceis, com a economia fragilizada, ainda continua com abissal *déficit* público. A repatriação de ativos é medida que, antes mesmo do seu caráter moral, sem dúvida, se apresenta como fórmula salvadora de trazer de volta divisas, com dinheiro novo, visando reduzir o *déficit* e aquecer a economia.

Para apimentar as crises econômica e política, também passamos a conviver com a insegurança jurídica diariamente – fruto do novo marco jurídico-penal na história democrática do Brasil – a *Operação Lava Jato* – que, embora necessária ao combate à corrupção engendrada pelo Poder Público, apresenta-se recheada de violações às garantias constitucionais, com prisões descabidas em manifesta afronta à cláusula do *due process of law*.

Dentro desse caldeirão traumático, assustador aos olhos do mundo, especialmente o Comitê Olímpico, que não acreditava que as Olimpíadas pudessem ser realizadas na cidade do Rio de Janeiro, temos ainda um *urso* a enfrentar, melhor dizendo, um *leão, feroz e de boca aberta*, com muita fome e ávido a nos devorar, vivos – *é o que estamos a denominar de mais um jeitinho brasileiro de arrecadar impostos – a assustadora repatriação de ativos*.

Como se não bastassem as pedaladas palacianas que jogaram o país no fundo do poço, justamente no auge da crise econômica, no limiar do ano de 2016, precisamente no dia 13 de janeiro, a Presidente Dilma Rousseff decidiu presentear o Brasil com a Lei 13.254 – *que dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País*⁸.

8 GUERRA, Luiz Antônio; GUERRA, Luiz Felipe. Repatriação de Ativos – Lei 13.254/2016 e Instrução Normativa RFB 1.627/2016. Aderir ou não ao regime especial tributário? *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, São Paulo, v. 5, p. 143-164, mar./abr. 2017.

O governo brasileiro, por intermédio daquele programa, visou garantir uma maior estabilidade econômica para o país, mediante a elevação gradual dos níveis de credibilidade do mercado e consequentemente abertura de novos investimentos estrangeiros.

Desse modo, a lei de repatriação de capitais surge no país como uma medida econômico-social, com o escopo de aumentar a credibilidade internacional nas instituições brasileiras, fomentar as boas práticas pelos contribuintes, reduzir o déficit público e injetar novos ativos na economia nacional, uma vez que os recursos, bens ou direitos oriundos de forma lícita, a partir da novel legislação, puderam ser objeto de regularização.

A Lei nº 13.254/2016, portanto, surgiu para promover a regularização dos ativos em território estrangeiro, sendo um benefício para o contribuinte que realizar voluntariamente a declaração de tais ativos e promover o pagamento do tributo e da multa, prevendo um regime diferenciado, que extingue a punibilidade de eventuais crimes de natureza tributária praticados pelo titular do capital repatriado.

Da análise da supracitada lei, é perceptível que o combate aos crimes de evasão de divisas e afins pode e deve ser sopesado com princípios constitucionais, tais como da legalidade, da igualdade e da razoabilidade, sem desrespeitar o ordenamento jurídico e renunciar à moralidade.

Como visto, a OCDE elegeu como um dos pilares para regularização de ativos pelo mundo a segurança jurídica. Nesse viés, os contribuintes que fizerem a escolha espontânea de aderirem ao programa, devem ser transparentes na declaração do patrimônio, evitando a ocultação de remessas irregulares⁹.

Vale salientar que a exigência de comprovação da origem de recursos pode se tornar uma prova inviável de ser produzida, o que pode afetar a adesão ao programa. Ao mesmo tempo, ressalve-se que as autoridades podem excluir do programa o contribuinte que exiba declaração falsa, inserindo bens, por exemplo, de origem ilícita.

9 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Op. cit.*

Segundo Martins¹⁰, a repatriação de ativos deve ter uma interpretação restritiva, haja vista que aplicação extensiva poderia ferir o princípio da igualdade. Referido autor, ao fazer a análise do artigo 11 da Lei federal nº 13.254/2016, destaca a possibilidade de políticos ou funcionários públicos que obtivessem recursos espúrios mantidos no exterior se beneficiassem da norma, chamando atenção para a Operação Lava Jato e o possível envolvimento de políticos e corruptos que tenham um patrimônio de origem lícita usufruir de tais benefícios.

Ferreira Neto¹¹, ao discorrer sobre os aspectos controversos da lei de repatriação de recursos ora em estudo, chama atenção para alguns “gargalos” no seu texto, que podem dificultar a adesão ao programa pelos contribuintes em situação de irregularidade, visto que, por um lado, o legislador promete anistiar determinadas condutas, mas por outro lado, possibilita a reversibilidade de tal anistia, a depender do juízo de valor dos agentes estatais responsáveis por sua apuração:

Uma leitura detalhada do diploma legal aqui comentado permite identificar um grande espaço para questionamentos e uma enorme exposição a riscos dos sujeitos que, estando em situação de irregularidade, talvez não se sintam suficientemente seguros e estimulados a aderir a um programa estatal que, com uma mão, pretende atrair para a legalidade, mas, com outra, permite que esses mesmos indivíduos continuem sendo questionados pelas autoridades públicas, as quais poderão, inclusive, retirar posteriormente os benefícios garantidos pela lei. Por isso, pretendeu-se criticar a peculiar modalidade de “*anistia reversível*” criada pela Lei nº 13.254/16, em que o Estado anuncia estar disposto a perdoar a prática de determinados ilícitos, mas autoriza que esse perdão oficial seja posteriormente retirado com base em juízos avaliativos precisamente daqueles agentes estatais que, de acordo com suas funções, são responsáveis pela apuração daqueles ilícitos que se pretendeu, inicialmente, anistiar.

10 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Recursos lícitos não declarados possuídos no exterior por cidadãos antes de ingresso na vida política. Inteligência do artigo 11 da lei nº 13.254/2016. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 406-415, set./dez. 2016.

11 FERREIRA NETO, Arthur Maia. Aspectos tributários controversos da chamada lei de repatriação de bens no exterior não declarados ao fisco. *Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário*, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 26-73, jan./jun. 2016.

Desse modo, embora a lei em comento tenha uma intenção de duplo grau, no sentido de viabilizar a arrecadação do país e o seu crescimento econômico, além de ensejar a criação de uma cultura social de boa conduta tributária-fiscal por parte dos contribuintes, as diversas lacunas em seu texto, conforme apontado pela doutrina, podem comprometer a sua eficácia.

4. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LEI FEDERAL Nº 14.973/2024 E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL SOBRE ESSE NOVO REGRAMENTO DA REPATRIAÇÃO DE ATIVOS

Recentemente, foi publicada a Lei nº 14.973/2024¹², resultado da conversão do PL nº 1.847/2024, promovendo diversas alterações, dentre elas o estabelecimento, em seu capítulo III, do novo Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária (RERCT-Geral), para declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, mantidos no Brasil ou no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária (art. 9º).

O prazo para a adesão ao novo RERCT-Geral é de 90 dias, a partir da data da publicação (16 de setembro de 2024), devendo ser realizada uma declaração voluntária da situação patrimonial do contribuinte em 31 de dezembro de 2023, acompanhado do pagamento do imposto e da multa.

O novo RERCT-Geral tem por objeto todos os bens, direitos e recursos, de origem lícita, dos contribuintes residentes ou domiciliados no Brasil até 31 de dezembro de 2023, incluindo movimentações anteriormente existentes, mantidos no Brasil ou no exterior, e que não tenham sido declarados ou tenham sido declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais (art. 11).

12 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14973.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

Para participar do novo RERCT, o contribuinte pessoa física ou jurídica deverá apresentar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil declaração única de regularização específica contendo a descrição pormenorizada dos recursos, bens e direitos de qualquer natureza de que seja titular em 31 de dezembro de 2023 a serem regularizados, com o respectivo valor em real, ou, no caso de inexistência de saldo ou título de propriedade em 31 de dezembro de 2024, a descrição das condutas praticadas pelo declarante que se enquadrem nos crimes previstos no § 1º do art. 5º da Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016, e dos respectivos bens e recursos que possuiu.

Aos rendimentos, frutos e acessórios incluídos nas declarações e regularizados pelo RERCT-Geral, aplica-se o disposto no art. 138 do Código Tributário Nacional, inclusive com dispensa do pagamento de multas moratórias, se as inclusões forem feitas até o último dia do prazo para adesão do regime ou até o último dia do prazo regular de apresentação da respectiva declaração anual, o que for posterior.

O contribuinte que aderir ao RERCT-Geral deverá identificar a origem dos bens e declarar que eles são provenientes de atividade econômica lícita, sem obrigatoriedade de comprovação, sendo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em qualquer tempo, o ônus da prova para demonstrar que é falsa a declaração prestada pelo contribuinte.

A Receita Federal do Brasil, após a publicação da Lei nº 14.973/2024, expediu a Instrução Normativa nº 2.221, de 20 de setembro de 2024¹³, regulamentando o novo Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária (RERCT-Geral), para declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, mantidos no Brasil ou no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária.

13 BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa nº 2.221, de 19 de setembro de 2024**. Receita Federal do Brasil, Brasília, DF: 2024. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=140589#:~:text=IN%20RFB%20n%C2%BA%20221%2F2024&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Regime%20Especial,16%20de%20setembro%20de%202024>. Acesso em: 8 out. 2024.

Apontadas as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.973/2024 e pelo seu complemento pela IN nº 2.221/2024, observa-se que a reparação de ativos voltou a ser vista como uma fórmula salvadora, para aquecimento do mercado nacional, sendo um instrumento político econômico que pode causar um impacto orçamentário positivo.

A relação entre políticas públicas e programas de cunho econômico-fiscal visam a efetiva solução de conflitos de interesses e valores em harmonia com regulação econômica. Contudo, nem sempre o equilíbrio da balança entre direito e economia é proporcional, e diante disso, vale reflexão sobre os apontamentos de George Stigler¹⁴:

Enquanto a eficiência constituir-se no problema fundamental dos economistas, a justiça é a preocupação que norteia os homens do direito [...] é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato todo o comportamento racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos de conduta humana. Esta é a diferença significativa, basicamente que o economista e o jurista vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas.

O ponto de partida para se compreender a influência das leis na economia pode ser encontrado nos trabalhos da Escola de Chicago, sobre o teorema de Coase, formulado por Ronaldo Coase, o qual analisa os custos da transação.

Nesse sentido, o teorema de Coase afirma que os custos de transação são levados em conta e muitas das medidas não serão empreendidas, porque fazer os arranjos contratuais necessários para realizá-las, custará mais que o ganho que elas tornarão possíveis.

Ora, se os custos de transação forem nulos e as partes puderem transacionar no sentido de compensações mútuas, poderão solucionar as externalidades geradas. A indenização por externalidades negativas impacta no custo marginal à produção, ou seja, o custo para se produzir a unidade a mais de um bem.

14 STIGLER, George, J. Law or Economics? *The Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 35, n. 2, p. 455-468, Oct. 1992, tradução nossa.

Na visão de Ronald Coase, as leis vigentes são responsáveis pela carência de incentivos para que os particulares negociem as externalidades produzidas a fim de chegar à alocação eficiente de recursos, uma vez que é por meio das leis ou precedentes judiciais que os contratos adquirem cada vez mais custos para serem realizados¹⁵.

Os americanos Stephen Holmes e Cass Sunstein, na obra *The Cost of Rights*, fazem uma análise do quanto é ilusório pensar que somente os direitos de caráter social geram despesas públicas¹⁶. Os autores afirmam que os “direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos”. Conclui-se então que todos esses direitos dependem do dinheiro público e que se não houver adequada organização com a devida cautela a fim de se evitar uma má utilização dos direitos sociais, certamente virão graves consequências econômicas ao Estado e aquela sociedade.

Não se pode ignorar que o fato de o direito, como ciência social, estar em constante movimento e de seu caráter mutável para acompanhar os movimentos da sociedade, contribuem para aumentar o desafio dessa atenção e organização quanto aos custos dos direitos a serem executados diante ainda da grande chance de se deparar com alguma imprevisibilidade:

Rights also mutate because obstacles to human welfare – the problems that rights are designed to mitigate or overcome – change, along with technology, the economy, demography, occupational roles, styles of life, and many other factors. [...] But rights cannot be enforced in an unchanging manner for a more mundane reason as well: enforcement is subject to budgetary constraints which differ from year to year¹⁷.

15 COASE, Ronald. The problem of social cost. *Jornal of Law and Economics*, Burnaby, n. 3, p. 1-23, 1960.

16 HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1999, p. 163.

17 “Os direitos também sofrem mutações por causa dos obstáculos ao bem-estar humano – os problemas que os direitos são projetados para mitigar ou superar – mudam, juntamente com a tecnologia, a economia, a demografia, os papéis ocupacionais, os estilos de vida e muitos outros fatores [...] Mas os direitos também não podem ser aplicados de maneira imutável por uma razão mais mundana: a execução está sujeita a restrições orçamentárias que diferem de ano para ano”. *Ibid.*, tradução nossa.

Nesse sentido, é possível enxergar que esses custos com os direitos não trazem só a questão da responsabilidade democrática e a sua devida transparência quanto a alocação de recursos, como também remete às questões quanto a equidade e justiça distributiva.

Trazendo tais lições dos teóricos da economia para o novo regime de repatriação de ativos, observa-se que esse sistema demonstrou ser uma alternativa legislativa bem-sucedida e uma política pública acertada do governo no sentido de possibilitar a declaração de bens e valores, de origem lícita, cuja existência não tenha sido declarada tempestivamente aos órgãos públicos brasileiros.

Assim, de acordo com a doutrina de Almeida e Castro¹⁸, apesar das várias polêmicas provocadas pela redação legal das normas atinentes à repatriação de ativos, observa-se que elas estão inseridas em uma tendência mundial de criação de programas de repatriação ou regularização de ativos (*voluntary disclosure*), inclusive seguindo recomendação da OCDE.

Assim, mesmo com possíveis fragilidades em sua aplicação ou mesmo polêmica em sua interpretação, a Lei de Repatriação significou alternativa dada pelo Brasil aos recalcitrantes, com ativos no exterior.

5. CONCLUSÕES

O objeto deste trabalho foi trazer uma reflexão sobre o ordenamento jurídico brasileiro acerca da repatriação de recursos no estrangeiro, apresentando como base os fundamentos econômicos e sociais.

No âmbito internacional, desde a década de 1990, a OCDE estimula a prática de condutas de lisura em relação à aferição da autenticidade e da legalidade das remessas de recursos para países estrangeiros, devendo tais recomendações ser seguidas pelos seus países-membros, tal como Brasil.

18 ALMEIDA, Letícia da Silva; CASTRO, Raquel Carvalho Menezes. Breve análise da lei de “repatriação” brasileira à luz das influências internacionais e interesses nacionais. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 35-53, jan./jun. 2017.

No Brasil, por sua vez, verificou-se que a Lei Federal nº 13.254/2016 foi criada dentro de um ambiente de extrema desconfiança nas instituições públicas e inúmeros problemas políticos de um governo federal então fragilizado, que necessitava angariar recursos para a manutenção dos serviços públicos.

Embora a lei de repatriamento de recursos no Brasil contenha objetivo eminentemente arrecadatário, não podemos deixar de lado o seu caráter social, uma vez que estimula a prática de condutas positivas por parte dos contribuintes.

Apesar dos diversos questionamentos surgidos na doutrina acerca da eficiência da lei de repatriamento de recursos, estatísticas apontam para um relativo sucesso de tal medida, que possibilitou, no decorrer dos anos, o reingresso de bilhões de dólares no nosso país.

Recentemente, foi publicada a Lei nº 14.973/2024, promovendo alterações na Lei nº 13.254/2016 e estabelecendo, em seu capítulo III, o novo Regime Especial de Regularização Geral de Bens Cambial e Tributária (RERCT-Geral), para declaração voluntária de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados com omissão ou incorreção em relação a dados essenciais, mantidos no Brasil ou no exterior, ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, conforme a legislação cambial ou tributária.

Com o novo regramento, permanecem as perspectivas positivas no sentido do reingresso de bens, recursos e direitos para o nosso país, com o respectivo pagamento de impostos, que poderão ser utilizados em política públicas de cunho social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Letícia da Silva; CASTRO, Raquel Carvalho Menezes. Breve análise da lei de “repatriação” brasileira à luz das influências internacionais e interesses nacionais. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 35-53, jan./jun. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Instrução Normativa nº 1.627, de 11 de março de 2016**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=72224>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13254.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14973.htm. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa nº 2.221, de 19 de setembro de 2024**. Receita Federal do Brasil, Brasília, DF: 2024. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=140589#:~:text=IN%20RFB%20n%C2%BA%202221%2F2024&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Regime%20Especial,16%20de%20setembro%20de%202024>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de lei nº 798, de 2021**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8937955&ts=1698270816145&disposition=inline>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. Notas sobre esta edição. *In*: PAULA JUNIOR, Aldo de; SALUSSE, Eduardo Perez; ESTELLITA, Heloisa (coord.). **Regime especial de regularização cambial e tributária (RERCT): aspectos práticos**. São Paulo: Noeses, 2016.

COASE, Ronald. The problem of social cost. **Jornal of Law and Economics**, Burnaby, n. 3, p. 1-23, 1960.

ESTRADA, Roberto Duque. Ainda há mais dúvidas e incertezas sobre a lei de repatriação de recursos. **Consultor Jurídico**, Brasília, DF, 6 abr. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-06/consultor-tributario-duvidas-incertezas-lei-repatriacao-recursos/>. Acesso em: 5 dez. 2023.

FERREIRA NETO, Arthur Maia. Aspectos tributários controversos da chamada lei de repatriação de bens no exterior não declarados ao fisco. **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário**, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 26-73, jan./jun, 2016.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 203-245, 2004. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. Acesso em: 14 jul. 2015.

GUERRA, Luiz Antônio; GUERRA, Luiz Felipe. Repatriação de Ativos – Lei 13.254/2016 e Instrução Normativa RFB 1.627/2016. Aderir ou não ao regime especial tributário? **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, São Paulo, v. 5, p. 143-164, mar./abr. 2017.

HOLMES, Sthephen; SUSTEIN, Cass. **The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes**. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1999.

LAGEMANN, Eugenio. Tributação: seu universo, condicionantes, objetivos, funções e princípios. *In*: GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, constituição e direito tributário**. Brasília, DF: Consulex, 2012.

MARINHO, Marina Soares. **Funções da tributação: a desconcentração de riquezas como fundamento para tributar**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Recursos lícitos não declarados possuídos no exterior por cidadãos antes de ingresso na vida política. Inteligência do artigo 11 da lei nº 13.254/2016. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 406-415, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, Deborah Delmondes de. Reflexões sobre a implementação do regime especial de regularização cambial e tributária – Lei n. 13.254/16. **Revista de Constitucionalização do Direito**

Brasileiro, Maringá, v. 1, n. 1, e005, 2023. DOI: 10.33636/reconto.v1n1.e005. Disponível em: <http://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/7>. Acesso em: 6 dez. 2023

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Harmful tax competition na Emerging Global**. Issue. Paris: OCDE Publishing, 1998. Disponível em: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual modelo sobre troca de informações para fins fiscais**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/EOI-manual_pt.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos na integração econômica: análise comparativa da proteção de direitos humanos e conflitos jurisdicionais na União Europeia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

REABERTURA DE PRAZO para repatriação de bens no exterior vai à Câmara. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 26 set. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/26/reabertura-de-prazo-para-repatriacao-de-bens-no-exterior-vai-a-camara>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SENADORES ACUSAM DILMA de esconder real situação financeira do País. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 29 ago. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/496990-senadores-acusam-dilma-de-esconder-real-situacao-financeira-do-pais>. Acesso em: 5 dez. 2023.

STIGLER, George, J. Law or Economics? **The Jornal of Law and Economics**, Chicago, v. 35, n. 2, p. 455-468, Oct. 1992.

REGULAÇÃO ESTATAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA FRENTE AO RACIOCÍNIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO¹

Artur Barbosa da Silveira²

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Direito administrativo regulatório e simetria nas políticas públicas; 3. A regulamentação dos criptoativos no âmbito da CVM: a ideia do *sandbox* regulatório; 4. O *sandbox* regulatório das novas tecnologias em face da livre concorrência; 5. Conclusões; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este estudo visa ao aprofundamento no debate acerca do raciocínio jurídico do Direito Administrativo diante das novas roupagens da sociedade da informação, que requer de modo mais célere e adaptativo os incentivos ao desenvolvimento econômico-social. Pensando nisso, pretende-se analisar se os fundamentos da regulação brasileira do setor de econômico das novas tecnologias convergem com os estímulos à inovação, citando-se como exemplos a adoção do *Sandbox* Regulatório pela Comissão de Valores Mobiliários no tocante aos criptoativos, por meio da edição de recentes instrumentos normativos infralegais, bem como a aprovação do novo marco regulatório dos ativos virtuais (Lei nº 14.478/2022). Para tanto, com apoio na compreensão do desenvolvimento humano, com abrangência da dimensão socioeconômica,

1 Texto já foi publicado anteriormente, em 2023, no VI Encontro Virtual do Conpedi, p. 255-273. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/ql6wf4w7/4J59Ot8g5YZU188D.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

2 Procurador do Estado de São Paulo. Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Mestre e doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho. Graduado em Direito pela Universidade Mackenzie.

e na reflexão acerca das ambiguidades entre a doutrina administrativa e as políticas estatais, buscou-se pelo método hipotético-dedutivo traçar pontuações sobre a necessidade da utilização de políticas regulatórias envolvendo novas tecnologias, a fim de uma possível inibição dos reflexos negativos da desigualdade econômica, a partir da manutenção da livre concorrência. Em síntese, a hipótese deste trabalho aponta que a regulação econômica estatal das novas tecnologias, quando realizada de forma séria, não coloca em risco os valores humanos conquistados pela sociedade, tampouco conduz a uma situação de insegurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação de novas tecnologias. Criptoativos. CVM. Consequências socioeconômicas. Desenvolvimento social.

1. INTRODUÇÃO

A tomada de consciência dos problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais impulsionou iniciativas políticas para o enfrentamento das causas, que, às vezes, são percebidas como resultados. Com efeito, nesse cenário de semelhanças, a dificuldade para encontrar soluções torna-se mais complexa.

O contexto social da pós-modernidade é formado por agentes da vida pública e privada que, em diversos momentos, divergem no tocante aos interesses que defendem. Dessa maneira, um interesse fiscal, por exemplo, numa mesma situação pode acabar sendo vantagem e desvantagem para as partes, a depender do seu ponto de vista, assim como a preservação ambiental de uma determinada área pode resultar em benefício social para um grupo, enquanto para outro traria prejuízo econômico.

De todo modo, durante a vida humana essas dualidades sempre estiveram presentes, mas em formatos diferentes. Com a expansão da globalização e do capitalismo, essas situações ganharam atributos sofisticados, principalmente com o advento da sociedade da informação, caracterizada pelo incremento das novas tecnologias.

Na dimensão econômica, os incentivos ao crescimento e à inovação ligados às formas empresariais tecnológicas refletem uma maior busca

de liberdade nas relações sociais. Tal fato pode corresponder ao modelo liberal francês do *Laissez-faire* (deixe passar, deixe fazer), que acreditava na prosperidade do desenvolvimento socioeconômico com mínima intervenção estatal.

Por outro lado, as tentativas de inibição das externalidades do mercado global fazem parte do processo de normatização das relações sociais, visto que o direito nem sempre consegue acompanhar simultaneamente as novas situações surgidas em decorrência da evolução social, âmbito no qual se inserem as novas tecnologias como consequências da sociedade da informação.

Em vista disso, propomos uma análise acerca da convergência de valores entre os fundamentos da regulação brasileira do setor econômico com os estímulos à inovação, citando como exemplo prático a adoção do *Sandbox* Regulatório promovido pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em relação aos criptoativos, cujo marco legal foi criado recentemente pela Lei Federal nº 14.478/2022.

Nessa perspectiva de desenvolvimento, há compatibilidade entre a regulação das novas tecnologias e os valores já preconizados em normas legais com as políticas públicas realizadas? Seria situação de reinterpretação ou alteração legislativa? Ou se trata de incentivos que fogem da finalidade estatal e refletem as externalidades do movimento econômico global?

Pensando nisso, o estudo traz como objetivos principais: a) observar o raciocínio jurídico do direito administrativo regulatório e a sua correspondente simetria com as políticas públicas; b) verificar como têm sido considerados os estímulos à inovação no âmbito da CVM, em especial no tocante à regulação dos criptoativos; c) analisar, a partir do direito ao desenvolvimento socioeconômico, a adoção do *sandbox* regulatório das novas tecnologias e sua correlação com a manutenção da livre concorrência.

A sugestão do desenvolvimento de uma pesquisa que envolva setores em constante inovação tecnológica não propõe uma simplificação, e sim uma contínua construção de entendimento. Nesse sentido, a reflexão no tocante aos estímulos à inovação é interdisciplinar, e para avaliar essa problemática, optou-se pela bibliografia referência sobre o direito ao

desenvolvimento e à regulação da propriedade privada, com aplicação do método hipotético-dedutivo, somado a dados documentais.

O uso do *Sandbox* Regulatório das novas tecnologias como estímulo ao empreendedorismo inovador é uma iniciativa oriunda de experiências estrangeiras. Entretanto, esta abordagem regulatória terá como recorte a análise de tais medidas estatais à luz dos princípios e normas indicadas pelo ordenamento jurídico pátrio.

2. DIREITO ADMINISTRATIVO REGULATÓRIO E SIMETRIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A evolução dos processos de consolidação de direitos foi oriunda de lutas entre classes sociais, assim como a visão jurídica que justifica o modelo de Estado decorrente das revoluções humanas.

Na orientação política do Estado liberal do século XVIII, a ideia de intervenção mínima era o principal fundamento para a garantia e a manutenção dos privilégios das classes dominantes. Assim, o modelo do *Laissez-faire*, voltado à maximização e à proteção da liberdade individual, enalteceu as desigualdades entre os economicamente mais fortes e o proletariado.

Nesse período, a postura estatal era de mínima intervenção na vida privada, nas palavras de Dallari:

De qualquer forma, o Estado liberal, resultante da ascensão política da burguesia, organizou-se de maneira a ser o mais fraco possível, caracterizando-se como o Estado mínimo ou o Estado-polícia, com funções restritas quase que à mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas. Essa orientação política favoreceu a implantação do constitucionalismo e da separação de poderes, pois ambos implicavam o enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, a preservação da liberdade de comércio e de contrato, bem como do caráter basicamente individualista da sociedade³.

3 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 278.

O simbolismo da perspectiva de Estado liberal àquela época apontou para a ideia de que todos os indivíduos são formalmente iguais em direitos e obrigações. Esse falacioso discurso de igualdade para os homens beneficiou, na verdade, a classe burguesa, que pôde aumentar suas riquezas, enquanto o proletariado recebeu os reflexos negativos desse período, a exemplo da fome, do desemprego e das péssimas condições de moradia, situação que desencadeou diversas lutas de classe, clamando pela intervenção do Estado Social a partir do final do século XVIII e início do século XIX.

Importante ressaltar que a defesa da liberdade individual, nesse contexto liberal, atrelada à igualdade meramente formal entre os homens, desprezava a desigualdade inerente a alguns indivíduos.

Ou seja, todos os homens nascem iguais? Sob iguais condições? A resposta é não!

Na verdade, os reflexos desse período histórico pautado pelo liberalismo estatal demandaram por ações estatais positivas diante das necessidades sociais.

Na visão de Adam Smith, “existiria uma espécie de igualdade grosseira, que seria suficiente para as relações da vida cotidiana, a partir da barganha do mercado”⁴.

A linha de pensamento smithiana objetiva demonstrar a capacidade de exteriorização e satisfação da vontade individual nas relações de troca, mas um ponto importante que aquele autor deixa de contemplar é a liberdade de escolha naquelas relações.

Sob esse aspecto, a obtenção de riqueza individual pelo incremento da renda, sem levar em consideração a qualidade de como estão sendo feitas essas trocas – explica-se: se há realmente liberdade de escolha em vez de apenas oportunidade –, não traduz necessariamente um cenário de liberdade. Por esse motivo, nem sempre o homem consegue participar das relações econômicas em situação de igualdade.

4 SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Tradução Norberto de Paula Lima. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017, p. 12.

O pensamento de Amartya Sen bem ilustra o entendimento supra:

Cabe notar aqui, porém, que a perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a “qualidade de vida”, a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que tem), e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem⁵.

Com as novas demandas sociais por melhores condições de vida e, principalmente no tocante ao trabalho, o Estado, a partir do século XIX, passou a intervir mais intensamente na sociedade como provedor das garantias sociais.

Naquele período, a intervenção estatal foi justificada pela necessidade de maior atuação frente aos direitos sociais. Assim, a partir de conquistas históricas pela sociedade, foram constituídos os direitos individuais e coletivos no ordenamento jurídico da maioria das nações civilizadas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 – conhecida como “Constituição Cidadã” –, consagrou como aspecto mais marcante a indicação de princípios expressos e implícitos, como o da dignidade da pessoa humana, que apontam para um Estado social, com vinculação da ordem econômica à função social. O direito à propriedade, por exemplo, fora garantido com conotação humanista, sendo a ordem econômica balizada na ordem social, a qual servirá como parâmetro de interpretação de todas as demais normas constitucionais.

Havendo conflitos entre interesses públicos e privados, caberá ao Estado a solução, de modo que sejam garantidos os objetivos da República Federativa do Brasil, à luz do disposto na Constituição Federal e nas leis, em sentido estrito e amplo. O Direito Administrativo, por sua vez, é o ramo do Direito Público responsável pelo estudo da gestão do Estado em relação aos interesses coletivos, nas palavras de Mazzili:

Num estado democrático de Direito, no instante em que o legislador edita a lei, e o administrador ou juiz a aplicam, colima-se alcançar o

5 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 23.

interesse da sociedade. Assim, como as atividades legislativas, administrativas ou jurisdicionais são exercidas sob a invocação do interesse da coletividade, é o próprio Estado que, por seus órgãos, chama para si a tarefa de dizer, num dado momento, em que consiste o interesse de todos⁶.

Dentro dessa atividade administrativa estatal, as agências reguladoras exercem a função de Estado de forma descentralizada, como é o caso da CVM, uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária, nos termos da Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002⁷.

De acordo com o próprio sítio eletrônico da instituição, a CVM surgiu com o objetivo de fomentar uma economia fundamentada na livre iniciativa, tendo por escopos fundamentais a defesa dos interesses do investidor, especialmente os acionistas minoritários, e o mercado de valores mobiliários em geral, entendido como aquele em que são negociados títulos emitidos pelas empresas para captar, junto ao público, recursos destinados ao financiamento de suas atividades.

A CVM busca ainda oferecer ao mercado condições de segurança e desenvolvimento capazes de consolidá-lo como instrumento dinâmico e eficaz na formação de poupanças, de capitalização das empresas e de dispersão da renda e da propriedade, através da participação do público de uma forma crescente e democrática e assegurando o acesso do público às informações sobre valores mobiliários negociados e sobre quem os tenha emitido.

6 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 98.

7 BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002*. Conversão da MPv nº 8, de 2001. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110411.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

Nesse sentido e para atingir seus objetivos, compete à CVM a tarefa de regular, em seu âmbito, os ativos financeiros relacionados às suas atividades: os valores mobiliários, tendo, sob pano de fundo, a árdua tarefa de compatibilizar a regulamentação das novas tecnologias com o desenvolvimento social perante o mercado de capitais, inibindo ou ao menos mitigando os reflexos negativos das novas tecnológicas na desigualdade econômica já acentuada no nosso país, a partir da manutenção de um ambiente de livre concorrência.

3. A REGULAMENTAÇÃO DOS CRIPTOATIVOS NO ÂMBITO DA CVM: A IDEIA DO *SANDBOX* REGULATÓRIO

A promoção de incentivos à tecnologia e à inovação é uma das finalidades estatais para estimular o desenvolvimento nacional, e quebrar uma cadeia de dependência externa do Brasil em relação aos países desenvolvidos. Essa é uma premissa constitucional decorrente da interpretação conjunta dos dispositivos acerca da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais e da independência nacional, com prevalência dos direitos humanos, e dentre outros.

Nesse sentido, o Estado pode atuar de forma descentralizada na ordem econômica, e assim o faz no tocante ao mercado de valores imobiliários, por meio da já citada CVM. Dentre as principais atividades dessa agência, destacam-se a normatização e a regulação do setor de valores mobiliários, podendo ela formular políticas econômicas que coadunem com os incentivos à inovação, de acordo com os parâmetros constitucionais.

Partindo dessas premissas, entram em cena os criptoativos, que estão dentre os maiores expoentes das novas tecnologias surgidas em decorrência da sociedade da informação e que, por representarem ativos virtuais que muitas vezes substituem as moedas oficiais das nações, necessitam de regulação, inclusive no âmbito do mercado de valores mobiliários.

O Brasil, até o final do ano de 2022, carecia de um marco legal regulatório dos criptoativos, havendo até então alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, dentre eles o PL nº 4.401, cuja ementa assim o descrevia:

Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições⁸.

Em 4 de maio de 2022, o PL nº 4.401/2021 foi encaminhado pela Presidência do Senado Federal à Câmara dos Deputados. Após ser pautado em regime de urgência, foi aprovado em 29 de novembro de 2022⁹ e, após sanção presidencial, foi convolado na Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022. Referido ato normativo, nos termos da sua ementa:

Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições¹⁰.

8 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.401, de 2021**. Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9052734&disposition=inline>. Acesso em: 20 ago. 2022.

9 MALAR, João Pedro. Câmara dos Deputados aprova projeto de lei que regula setor de criptomoedas. **Exame**, São Paulo, [2022]. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/camarados-deputados-aprova-projeto-de-lei-que-regula-setor-de-criptomoedas/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

10 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986,

Ocorre que a legislação referida, por ser demasiadamente genérica em diversos de seus dispositivos, simplesmente delegou aos órgãos ou entidades do sistema financeiro nacional a tarefa de regulamentar grande parte de suas disposições, inclusive a de maior relevância, qual seja, a disciplina do funcionamento e a supervisão das prestadoras de serviços virtuais, conforme prevê o art. 6º da lei em testilha: “Art. 6º Ato do Poder Executivo atribuirá a um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública federal a disciplina do funcionamento e a supervisão da prestadora de serviços de ativos virtuais”¹¹.

Assim, mesmo havendo um marco legal dispondo sobre criptoativos, a sua regulamentação mais específica ainda continuará sendo feita por órgãos da Administração Pública federal, a exemplo da Comissão de Valores Mobiliários.

Mesmo anteriormente à edição do novo marco legal dos criptoativos, a CVM, mediante comunicados e decisões proferidas no seu âmbito de atuação, vinha manifestando o entendimento de que os criptoativos não são, via de regra, considerados valores mobiliários e, portanto, não estariam sujeitos às disposições contidas na Lei nº 6.385/1976 e demais normas expedidas pela própria instituição.

A propósito, o sítio da CVM na internet orienta acerca dos investimentos com criptoativos, classificando-os como *ativos virtuais*, que podem assumir a natureza jurídica de valores mobiliários em algumas hipóteses, por exemplo, quando configuram um contrato de investimento coletivo:

Os criptoativos são ativos virtuais, protegidos por criptografia, presentes exclusivamente em registros digitais, cujas operações são executadas e armazenadas em uma rede de computadores. Há situações onde os criptoativos podem ser caracterizados como valores mobiliários, por exemplo, quando configuram um contrato de investimento coletivo.

que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114478.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

11 *Ibid.*

Nessa situação, a oferta deve ser realizada de acordo com a regulação da CVM. Quando se tratar apenas de uma compra ou venda de moeda virtual (ex. Bitcoin), a matéria não é da competência da CVM¹².

Em 11 de outubro de 2022, a mesma CVM editou o Parecer de Orientação intitulado “Os criptoativos e o mercado de valores mobiliários”¹³, que consolida o entendimento da autarquia sobre as normas aplicáveis aos criptoativos que forem considerados valores mobiliários. Referido documento apresenta limites de atuação do regulador, indicando possíveis formas de normatizar, fiscalizar, supervisionar e disciplinar agentes de mercado, de acordo com o presidente da entidade:

O parecer tem caráter de recomendação e orientação ao mercado, com o objetivo de garantir maior previsibilidade e segurança para todos, além de contribuir em direção à proteção do investidor e da poupança popular, bem como de fomentar ambiente favorável ao desenvolvimento da cripto economia, com integridade e com aderência a princípios constitucionais e legais relevantes.

Ao dispor sobre o contrato de investimento coletivo, o novel parecer da CVM manteve o seu posicionamento anterior de classificar as criptomonedas como valores mobiliários quando envolvam oferta pública de contrato de investimento coletivo.

Acerca do regime informacional e à valorização da transparência, o parecer da CVM faz um aceno ao mercado, asseverando que a regulação do mercado de capitais adota o princípio da ampla e adequada divulgação como “pedra fundamental do regime informacional”, não cabendo à entidade interferir no mérito das oportunidades de investimento, mas proteger os titulares de valores mobiliários e investidores do mercado, assegurando o seu acesso a informações corretas, claras e completas sobre os valores mobiliários negociados.

12 O QUE É A CVM? CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-ainformacao-cvm/servidores/estagio/2-materia-cvm-e-o-mercado-de-capitais>. Acesso em: 20 abr. 2023.

13 PARECER DE ORIENTAÇÃO CVM 40. CVM, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/pareceres-orientacao/pare040.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

Nesse sentido, o parecer reforça que a regulamentação da CVM será aplicável e deverá ser observada quando da realização de ofertas públicas de criptoativos que sejam considerados valores mobiliários, com aplicação das Resoluções CVM 80/2022, 86/2022, 88/2022, 135/2022, e da Lei nº 6.385/1976.

No final do Parecer de Orientação 40/2022, a CVM aponta para uma possível regulamentação futura de um “*sandbox* regulatório” envolvendo a *tokenização*, como uma iniciativa de acolhimento de novas tecnologias e modelos de negócio inovadores.

Após a edição da Lei Federal nº 14.478/2022 (marco legal dos criptoativos), a CVM publicou Ofício Circular, que teve o propósito de orientar os prestadores de serviços envolvendo as novas tecnologias de *tokenização* sobre a provável natureza jurídica de valor mobiliário dos chamados “*Tokens* de Recebíveis” ou “*Tokens* de Renda Fixa” (TR), esclarecendo ainda que determinadas ofertas públicas de distribuição de TRs podem ser realizadas nos termos do regime previsto pela Resolução CVM nº 88/2022 e, por fim, que a página de plataforma na rede mundial de computadores que fizer referência à oferta de *tokens* e os materiais publicitários para sua promoção devem conter as informações específicas sobre os *tokens*, conforme recomendações do Parecer de Orientação nº 40/2022.

Desse modo e em síntese, vemos que a CVM, atualmente, edita diversos instrumentos normativos na tentativa de regulamentar de forma plena os criptoativos, havendo, assim, a tentativa de construção de um verdadeiro *sandbox* regulatório, que garanta segurança jurídica ao mercado, tanto para os investidores quanto para as empresas prestadoras de serviços de ativos virtuais.

Aliás, o *sandbox* regulatório se trata de uma medida de estímulos ao desenvolvimento tecnológico do setor de mercado mobiliário implementada pela CVM desde 2020, a partir de experiência inicialmente britânica que refletiu em países como Estados Unidos, Singapura, Canadá e recentemente no Brasil.

O *sandbox* regulatório da CVM é um ambiente experimental em que os participantes admitidos receberão autorizações temporárias e condicionadas para desenvolver inovações em atividades regulamentadas no mercado de capitais, e terão sua trajetória monitorada e orientada pela CVM.

Com o objetivo de viabilizar a execução dos testes do modelo de negócio inovador, as autorizações concedidas no *sandbox* serão acompanhadas de dispensas de requisitos regulatórios, diminuindo assim as exigências ordinariamente aplicáveis às atividades regulamentadas¹⁴.

No intuito que fomentar projetos inovadores, foram estabelecidas possibilidades de flexibilização dos requisitos para atuação no mercado nacional, a partir desse programa. Assim, o objetivo final é a expansão da viabilidade de atuação desses agentes privados inovadores, a partir de regras definidas pela agência.

A instrução CVM 626 estabelece critérios mínimos para participação no *sandbox*, como: atividade baseada em negócio inovador; capacidade técnica e financeira suficientes para desenvolver a atividade pretendida; o modelo de negócio inovador não pode ser puramente conceitual, devendo existir provas de conceito ou protótipos; e os administradores e sócios controladores da empresa não podem ter sido inabilitados ao exercício de cargos ou ter sido condenados por crimes estabelecidos na norma.

Como a norma da CVM estabelece regras apenas para o uso da ferramenta no mercado financeiro, recentemente, foi aprovada a Lei Complementar 182/2021, Lei das startups e do empreendedorismo inovador, que dispõe sobre os critérios para utilização dessa ferramenta pelas startups brasileiras de forma geral. Essa lei não trata do tema com profundidade, estabelecendo apenas que os órgãos e entidades da administração pública com competência regulatório poderão estabelecer critérios para seleção ou qualificação do regulado, além de duração e alcance da suspensão de incidência das normas e quais serão as normas abrangidas.

Nem todos os modelos de negócios ficam alcançados pela possibilidade de participação do *sandbox* regulatório, visto que a ideia de testagem do programa visa apenas os produtos e serviços inovadores, e não uma flexibilidade para os já existentes.

14 *SANDBOX REGULATÓRIO*. CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/sandbox_regulatorio.html#Pergunta1. Acesso em: 10 abr. 2023.

A característica de inovação tecnológica ou utilização alternativa, para uma tecnologia já existente, de modo que o público geral possa desfrutar de benefícios mais eficientes, torna-se imprescindível na manutenção da livre concorrência.

Cabe apontar os requisitos definidos pela CVM acerca dos participantes para o programa:

Qualquer pessoa jurídica, empresarial ou não, que cumpra todos os critérios de elegibilidade estabelecidos no processo de admissão de participantes. Os critérios de elegibilidade mínimos, válidos para todos os processos de admissão de participantes, são os seguintes:

Atividade regulamentada deve se enquadrar no conceito de modelo de negócio inovador.

Proponente deve demonstrar possuir capacidades técnica e financeira suficientes para desenvolver a atividade pretendida em ambiente regulatório experimental. Administradores e sócios controladores diretos ou indiretos do proponente não podem:

- a) estar inabilitados ou suspensos para o exercício de cargo em instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pelos órgãos reguladores.
- b) ter sido condenados por crime falimentar, prevaricação, corrupção, concussão, peculato, lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores, contra a economia popular, a ordem econômica, as relações de consumo, a fé pública ou a propriedade pública, o sistema financeiro nacional, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos, por decisão transitada em julgado, ressalvada a hipótese de reabilitação.
- c) estar impedidos de administrar seus bens ou deles dispor em razão de decisão judicial ou administrativa.
- d) Proponente não pode estar proibido de:
- e) contratar com instituições financeiras oficiais.
- f) participar de licitação que tenha por objeto aquisições, alienações, realizações de obras e serviços e concessões de serviços públicos, no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal e das

entidades da administração pública indireta. proponente deve demonstrar que tem capacidade de estabelecer, no mínimo, mecanismos de:

- g) proteção contra ataques cibernéticos e acessos lógicos indevidos a seus sistemas.
- h) produção e guarda de registros e informações, inclusive para fins de realização de auditorias e inspeções.
- i) prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Modelo de negócio inovador deve ter sido preliminarmente validado por meio, por exemplo, de provas de conceito ou protótipos, não podendo se encontrar em fase puramente conceitual de desenvolvimento.

Após a fase de testes do programa, a participação no *sandbox* regulatório ajuda os inovadores a decidirem se continuarão com a atividade e iniciarão junto à CVM o pedido de regulamentação, ou se haverá a desistência e encerramento das atividades.

Caso decida deixar de desenvolver a atividade, o participante deverá colocar em prática o plano de contingência para descontinuação ordenada da atividade, conforme originalmente aprovado pela CVM. A depender do caso, o plano de descontinuação da atividade deverá incluir o tratamento a ser dado aos clientes, investidores ou partes interessadas. Para poder seguir desenvolvendo a atividade regulamentada após o prazo dos testes em *sandbox*, o participante deve manifestar ao Comitê de *Sandbox*, antes do fim do prazo, sua intenção de obter a autorização necessária. O Comitê orientará o participante a respeito da formulação do pedido de autorização à Superintendência competente, que analisará o pedido levando em consideração a experiência obtida durante o monitoramento da atividade no *sandbox* regulatório.

A CVM poderá, em função dos resultados observados, avaliar incorporar as dispensas concedidas ao participante em caráter permanente na sua regulamentação, estendendo a possibilidade de utilização das dispensas para todos os participantes do mercado¹⁵.

Importa observar que a autarquia visualiza no *sandbox* regulatório um caminho alternativo de incentivo ao setor do mercado de capitais

15 OFÍCIO CIRCULAR CVM/SSE 04/23. CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/sse1/oc-sse-0423.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

brasileiro, com a flexibilização de determinadas regras de atuação em mercados envolvendo novas tecnologias, que nem sempre pode ser atrativa, devido os riscos na operacionalização do negócio.

Por fim, veja-se que as disposições anteriores sobre o *sandbox* regulatório se aplicam à atuação com criptoativos, uma vez que a atuação no mercado como agente prestador de serviços virtuais envolve diversos riscos, como a extrema volatilidade do mercado e as frequentes práticas de crimes envolvendo as criptomoedas – tal como pirâmides financeiras – que podem levar as prestadoras de serviços à insolvência.

4. O *SANDBOX* REGULATÓRIO DAS NOVAS TECNOLOGIAS EM FACE DA LIVRE CONCORRÊNCIA

O direito ao desenvolvimento econômico, ao longo dos anos, é estudado de forma interdisciplinar, seja nos campos econômico, social, político, ambiental, dentre outros. Nesse aspecto, o ser humano, pilar central para o progresso da sociedade, possui frente ao Estado, o direito de acesso a uma melhor qualidade de vida que ultrapasse a concentração de renda e o monopólio na atuação econômica.

Como marco histórico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inaugura, no âmbito internacional, a garantia desses direitos, com posterior complementação pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PUND), que assegurou o desenvolvimento humano como um processo de expansão, com a possibilidade das pessoas realizarem suas escolhas conforme desejarem, materializando, assim, a ideia central para o monitoramento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em contraponto com o Produto Interno Bruto (PIB).

Como compromisso estatal diante da cooperação internacional, o Relatório Anual das Nações Unidas para a República Federativa do Brasil, referência 2017-2021, traz na matriz de resultados:

Resultado 1: Desenvolvimento social fortalecido em todo o território, com a redução da pobreza, por meio do acesso a bens e serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional e trabalho decente, com equidade e ênfase na igualdade de gênero, raça, etnia e geracional¹⁶.

16 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Documento de Programa de País para o Brasil 2017-2021. Nova York: PNUD, 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/marco-legal-e-outros-documentos>. Acesso em: 16 abr. 2023.

No âmbito internacional, a perspectiva que se tem quanto ao desenvolvimento como direito humano é uma dimensão complexa, que começa na superação de problemas básicos para a manutenção da vida humana.

Nessa linha, é o direcionamento dos valores constitucionais da Carta Magna de 1988 que tem a dignidade da pessoa humana como pilar do ordenamento jurídico. Cabe apontar o pensamento de Amartya Sen sobre o cenário resultante da observância ao desenvolvimento humano:

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento¹⁷.

A Constituição Federal de 1988 coloca, ao lado da valorização do trabalho humano, a livre concorrência como fundamento da ordem econômica, nos termos do seu artigo 170, *caput*. Nessa linha, compreende-se que haverá uma harmonização entre aqueles princípios, que são complementares um ao outro.

Embora, em uma análise superficial, a economia – pautada predominantemente no lucro capitalista – e os direitos sociais – com viés sobretudo assistencialista – possam levar a uma divergência irreconciliável, não é esse o cenário buscado pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a atual ordem econômica defende a manutenção de um sistema capitalista onde haja a possibilidade de materialização dos direitos sociais. Segundo Kohler:

Não se pode deixar de mencionar, todavia, que embora baseada nos princípios básicos do capitalismo, livre iniciativa, propriedade privada e livre concorrência, a ordem econômica constitucional afirma outros princípios representativos de conquistas sociais consolidadas nos últimos tempos, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a busca do pleno emprego, princípios estes que acabam por relativizar a interpretação e aplicação daqueles¹⁸.

17 SEN, Amartya. *Op cit.*, 2009.

18 KÖHLER, Etiane da Silva Barbi. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: contornos e desdobramentos. *Revista Direito Em Debate*, Ijuí, v. 12, n. 18-19, 2003. DOI: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2003.18%20-%2019.%25p>.

Com isso, se entende que o direito ao desenvolvimento previsto no ordenamento é oriundo de um cenário que favorece ao indivíduo, com o progresso do mercado há possibilidade de acesso a melhores condições de vida, como o direito a um trabalho digno, conforme se compreende da doutrina de Dezem:

A regulamentação adequada da atividade empresarial enseja o crescimento econômico, social e existencial da sociedade, ampliando as liberdades humanas para permitir o acesso a bens e serviços de caráter essencial que todos devem ter, fortalecendo o princípio máximo da Constituição Federal de 1988 que é o da dignidade da pessoa humana¹⁹.

Do mesmo modo que a atividade privada deve ser exercida com a observância de parâmetros de cunho social, tendo a dignidade da pessoa humana como princípio fundante irradiado em todo o ordenamento jurídico, é certo que a regulação estatal via *sandbox* regulatório deve assegurar a manutenção da livre concorrência. A propósito, cabe lembrar, acerca do estudo da concorrência, nos dizeres de Salomão Filho, que:

O direito concorrencial, em sua concepção institucional, não impõe um resultado, ou efeito econômico, mas garante que o relacionamento entre os concorrentes se dê de forma leal e que a concorrência efetivamente exista, não sendo substituída por relações de poder, típicas dos mercados livres. Pretende, assim, assegurar que os agentes econômicos descubram as melhores opções e ordenem as relações econômicas da forma mais justa e equilibrada²⁰.

O ambiente de livre concorrência regulada pelo Estado, conforme proposto pela Constituição Federal de 1988, tende a aproximar o direito ao desenvolvimento e o mercado. Nas palavras de Coelho, acerca da defesa de um sistema de concorrência que previna concentrações econômicas lesivas às estruturas de mercado:

A importância do sistema de defesa da concorrência aumentou significativamente com o processo de inserção do Brasil na economia

19 DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira; RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Apontamentos sobre a regulação da atividade empresarial a partir do direito ao desenvolvimento. *Revista Thesis Juris*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 17-33, jan./jul. 2019.

20 SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 20-21.

globalizada. A abertura para novos investimentos de capital estrangeiro, a desestatização e a formação do bloco econômico com os países vizinhos (Mercosul) são fatores de acirramento da competição empresarial pelo gigantesco mercado consumidor brasileiro. Também se inverteu a atuação predominante do CADE, em função do mesmo processo. De órgão essencialmente repressor, marca que ostentava desde a criação nos anos 1960, ele passou a se dedicar mais, a partir da segunda metade dos anos 1990, à prevenção contra as concentrações econômicas potencialmente lesivas às estruturas do livre mercado²¹.

Diante disso, o modelo de desenvolvimento do mercado nacional regulado pelo Estado encontra-se distante de um cenário econômico puramente livre, no qual interesses mais fortes movidos pela representatividade econômica podem se sobrepor ao interesse geral. Como resultado, há uma maior probabilidade de relações econômicas equilibradas, sendo que no direcionamento da garantia da livre concorrência pela regulação estatal, se percebe a capacidade desse equilíbrio.

Bem da verdade, a preservação de um cenário equivalente de competitividade no setor privado é um dos fundamentos que orientam as políticas estatais. A livre concorrência para a manutenção da ordem econômica é importante para o mercado, e a criação do *sandbox* regulatório dos criptoativos no âmbito da CVM, como já foi mencionado, funda-se pelo caráter inovador da tecnologia envolvida e pela necessária observância ao princípio da livre concorrência, que traga, ao mesmo tempo, segurança jurídica aos investidores e aos prestadores de serviços envolvendo ativos virtuais.

5. CONCLUSÕES

Sem pretender esgotar as discussões sobre o tema, este trabalho aponta para a necessidade de convergência dos fundamentos da ordem econômica, umbilicalmente ligada à ordem social, com os estímulos de inovação por meio da regulação, pelos agentes públicos, dos serviços envolvendo as novas tecnologias.

21 COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial, volume 3** - direito de empresa: contratos, falência e recuperação de empresas. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 12-14.

O surgimento da sociedade da informação e das novas tecnologias ensejou diferentes formas de interações econômicas no plano global, impulsionando o desenvolvimento nacional para uma participação colaborativa, com regimes jurídicos que nem sempre são compatíveis com a ordem econômica constitucional dos países envolvidos.

Os criptoativos, moedas virtuais que fazem parte de um sistema descentralizado, tiveram sua regulação legal no Brasil somente com o advento da Lei Federal nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022. Entretanto, sua redação genérica e pendente de posterior regulamentação tornam imprescindível, como garantia à livre concorrência e à segurança jurídica, a atuação dos órgãos da Administração Pública, a exemplo do Conselho Monetário Nacional, na regulação da prestação de serviços relacionados a tais ativos financeiros.

Nesse sentido, a nosso ver a CVM tem atuado de forma transparente e satisfatória, publicando frequentemente pareceres e instruções normativas, com o objetivo de orientar a atuação de todos os agentes do mercado de valores mobiliários, sem descuidar das normas constitucionais e legais que regem a República Federativa do Brasil.

Diante de tal cenário, mostra-se importante, na nossa concepção, a utilização do modelo de *sandbox* regulatório que possibilite a realização de testes envolvendo novos modelos de negócio com criptoativos, mediante uma autorização temporária que possibilitará a avaliação, dentro de um ambiente controlado, do modelo regulatório que melhor atenda às necessidades desse mercado.

Em conclusão, o *sandbox* regulatório estatal envolvendo novas tecnologias deve proteger a sociedade do possível esvaziamento das proteções acerca da livre concorrência, bem como trazer maior segurança jurídica e colaborar com o desenvolvimento humano a partir do exercício das atividades econômicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.401, de 2021. Dispõe sobre a prestadora de serviços de ativos virtuais; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 9.613, de 3 de março de 1998, para incluir a prestadora de

serviços de ativos virtuais no rol de instituições sujeitas às suas disposições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9052734&disposition=inline>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.411, de 26 de fevereiro de 2002. Conversão da MPv nº 8, de 2001. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10411.htm. Acesso em: 10 jul. 2025. **BRASIL. Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm. Acesso em: 22 dez. 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial - volume 3: direito de empresa: contratos, falência e recuperação de empresas.** 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CVM DIVULGA PARECER de Orientação sobre criptoativos e o mercado de valores mobiliários. **Comissão de Valores Mobiliários**, Brasília, DF, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/orgaoscolegiados/conselho-de-recursos-do-sistema-financeiro-nacional/acesso-ainformacao/noticias/2022/cvm-divulga-parecer-de-orientacao-sobre-criptoativos-e-omercado-de-valores-mobiliarios>. Acesso em: 10 jul. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira; RUIZ, Renata de Oliveira Bassetto. Apontamentos sobre a regulação da atividade empresarial a

partir do direito ao desenvolvimento. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 17-33, jan./jul. 2019.

FASSIO, Rafael Carvalho de; RADAELLI, Vanderleia; DE AZEVEDO, Eduardo de; DÍAZ, Karina. **Contratações de inovação**: guia de alternativas jurídicas e de boas práticas para contratações de inovação no Brasil. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, mar. 2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/contratacoes-de-inovacao-guia-de-alternativas-juridicas-e-deboas-praticas-para-contratacoes-de>. Acesso em: 10 abr. 2023.

KÖHLER, Etiane da Silva Barbi. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: contornos e desdobramentos. **Revista Direito Em Debate**, Ijuí, v. 12, n. 18-19, 2003. DOI: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2003.18%20-%2019.%25p>.

MALAR, João Pedro. Câmara dos Deputados aprova projeto de lei que regula setor de criptomoedas. **Exame**, São Paulo, [2022]. Disponível em: <https://exame.com/future-of-money/camarados-deputados-aprova-projeto-de-lei-que-regula-setor-de-criptomoedas/>. Acesso em: 29 nov. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

O QUE É A CVM? CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-ainformacao-cvm/servidores/estagio/2-materia-cvm-e-o-mercado-de-capitalis>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OFERTAS/ATUAÇÕES IRREGULARES. CVM, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/menu/investidor/alertas/ofertas_atuacoes_irregulares.html. Acesso em: 18 out. 2022.

OFÍCIO CIRCULAR CVM/SSE 04/23. CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/oficios-circulares/sse1/oc-sse-0423.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

PARECER DE ORIENTAÇÃO CVM 40. CVM, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/pareceres-orientacao/pare040.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Documento de Programa de País para o Brasil 2017-2021**. Nova York: PNUD, 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/marco-legal-e-outros-documentos>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SANDBOX REGULATÓRIO. CVM, Brasília, DF, [2023]. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/sandbox_regulatorio.html#Pergunta1. Acesso em: 10 abr. 2023.

SANDBOX REGULATÓRIO. Portal TCU, Brasília, DF, 5 out. 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/sandbox-regulatorio.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. Tradução Norberto de Paula Lima. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

EXTERNALIDADES NEGATIVAS AMBIENTAIS – POLUIÇÃO DO AR. O CASO PROCONVE

Jéssica Helena Rocha Vieira Couto¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve); 3. Conclusões; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo pretendeu, a partir da literatura econômica e da caracterização da poluição do ar como externalidade negativa advinda – dentre outros fatores – das emissões de automóveis, verificar as diretrizes e os resultados obtidos pelo Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), que atua como mecanismo de intervenção governamental, mediante regulação.

PALAVRAS-CHAVE: Externalidades negativas; Regulação estatal; Caso Proconve; Poluição do ar.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas², em 2015, e produzido pela Organização Mundial da Saúde,

-
- 1 Procuradora do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil. Especialista em Direito Administrativo, pela Fundação Getúlio Vargas (GV LAW), e em Direito e Economia pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Possui MBA em Economia e Gestão, com reconhecida atuação destacada, pela Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Gestão e Políticas Públicas na Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, tendo sua dissertação aprovada com distinção.
 - 2 POLUIÇÃO DO AR custa US\$ 1,6 trilhão por ano aos países da Europa. **ONU News**, Nova York, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/04/1510161#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde,US%24%201%2C6%20trilh%C3%A3o>. Acesso em: 14 jul. 2025.

“além de causar doenças, o ar poluído gera 600 mil mortes prematuras todos os anos no continente” europeu, causando, ainda, um prejuízo de US\$ 1,6 trilhão.

Aduz, outrossim, que o agravo “total equivale a um décimo do Produto Interno Bruto (PIB) registrado pela União Europeia em 2013”, que chegou aos US\$ 15,85 trilhões. Note-se, pois, que o prejuízo causado pela poluição do ar, no ano de 2013, apenas no continente europeu, equivale quase à integralidade do PIB brasileiro daquele ano, que alcançou US\$ 2,473³.

Em sentido convergente, “uma análise da literatura nacional e internacional mostra que, nas últimas décadas, os estudos que buscaram medir os impactos econômicos da poluição do ar para o contexto brasileiro concentraram-se, principalmente, nos efeitos decorrentes da mortalidade prematura”⁴, sendo que material produzido por Ortiz, Markandya e Hunt alcançou “um intervalo de VSL⁵ de US\$ 0,77 milhão a US\$ 6,1 Milhões (em US\$ de 2003)”⁶.

Para além disso, como destacado em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2019, embora seja a consequência danosa mais significativa, a mortalidade prematura é somente um dos efeitos deletérios da poluição do ar, uma parte de seu custo total para a sociedade. “Além do custo das doenças (morbidade) e internações, ela prejudica a economia de várias outras formas: diminuição da produção agrícola e do valor das propriedades, afastamento de talentos profissionais, dentre outros”⁷.

3 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais Trimestrais*: indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, out./dez. 2013. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2013/pib-vol-val_201304caderno.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

4 ROCHA, G.; MORAIS, R L.; KLUG, L. *O custo econômico da poluição do ar*: estimativa de valor da vida estatística para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2517_web.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

5 *Value of a statistical life*.

6 ROCHA, G.; MORAIS, R L.; KLUG, L. *Op cit*.

7 *Ibid*.

Resta evidente, desse modo, a importância do tema, haja vista os danos gerados pela poluição do ar, que além de figurar como causa direta da perda de centenas de milhares de vidas, repercute em gravames significativos para a economia que ultrapassam um trilhão de dólares todos os anos.

Como cediço, as externalidades caracterizam falhas de mercado. Nesse sentido, segundo Eduardo de Carvalho Andrade⁸,

o benefício privado de consumir um determinado produto corresponde somente ao benefício para o indivíduo que compra e consome o bem. No entanto, o benefício social leva em consideração o impacto desse consumo para todos os indivíduos da sociedade. Portanto, o benefício social pode ser maior ou igual ao benefício privado.

[...]

o custo de um produto para a sociedade engloba não somente os custos para os seus produtores e vendedores, os chamados custos privados, como também os custos da produção para aqueles membros da sociedade que não produziram ou venderam o produto. Por conseguinte, o custo social é sempre maior ou igual ao custo privado. No caso em que ele for maior, fica caracterizada a existência de externalidade negativa.

Assim, nas hipóteses em que configuradas externalidades negativas, o custo marginal privado acaba sendo inferior ao custo marginal social.

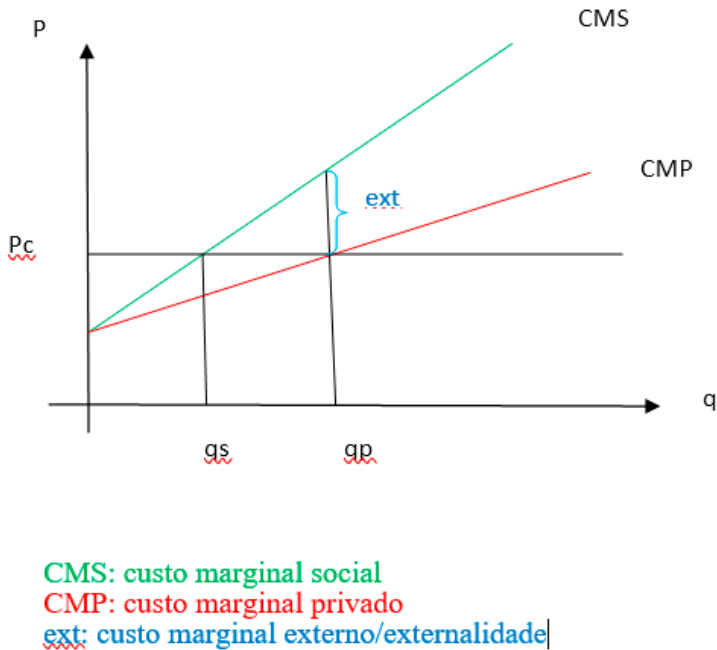
As externalidades surgem em contexto no qual os custos das trocas havidas entre os agentes econômicos podem refletir em outras partes, surgindo a ideia de custo externo, em que o causador da externalidade “não precisa pagar pelo prejuízo que causa a outros e, assim, exerce muito pouco autodomínio”⁹.

Como se depreende do Gráfico 1, quando nos deparamos com externalidades negativas, o custo marginal social, compreendido como a soma do custo marginal privado (custo marginal de produção do “ofertante”) e dos custos marginais adicionais sofridos pela sociedade/terceiros por cada unidade de produção, é maior que o custo marginal privado em cada nível de produção.

8 ARVATE, P.; BIDERMAN, C. *Economia do setor público no Brasil*. 10. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 17.

9 COOTER, R.; ULEN, T. *Direito & Economia*. Porto Alegre: Bookman, 2010, p. 61.

Gráfico 1 – Externalidades negativas x custo marginal



Fonte: elaboração própria

A partir do Gráfico 1, é possível inferir que, em tais situações, a quantidade produzida/ofertada do bem/serviço é superior àquela considerada como ótima pela sociedade.

A literatura econômica traz algumas formas de correção para tal alocação ineficiente de recursos, destacando-se, por exemplo:

- (i) considerar a externalidade como “um resultado da falta de definição dos direitos de propriedade”¹⁰, bastando, pois, em situações nas quais os custos de transação sejam baixos, estabelecê-los, haja vista que se os indivíduos não precisam pagar pela consequência – negativa – de seus atos, haveria, de fato, uma espécie de “incentivo” para tal conduta geradora de redução do bem-estar social;

¹⁰ ARVATE, P.; BIDERMAN, C. *Op cit.*, p. 21.

- (ii) “fazer com que os indivíduos assumam integralmente a responsabilidade dos seus atos”¹¹, hipótese em que se torna necessário o efetivo monitoramento de modo a evitar que os envolvidos atuem como *free-riders*; ou
- (iii) intervenção governamental através de mecanismos baseados no mercado, do estabelecimento de tributação ou mediante regulamentação, de forma a atenuar ou mesmo solucionar os problemas causados pelas externalidades.

Como destaca Ronaldo Seroa da Motta¹², “externalidades são manifestações de preços ineficientes”, sendo que

devido ao caráter difuso do problema ambiental, observa-se um número elevado de partes afetadas e geradoras de externalidades. Não é somente difícil avaliar a causalidade entre cada fonte de degradação com o efeito ambiental geral, como também, o valor econômico dos recursos naturais [...] não se resume a valores de uso, mas, inclui igualmente valores de não-uso que afetam a sociedade como um todo.

Pois bem. A partir de tais conceitos, é possível afirmar que a poluição do ar, sobretudo aquela gerada pelos automóveis, caracteriza evidente espécie de externalidade negativa, na medida em que os usuários dos veículos automotores, enquanto elevam o seu bem-estar privado, reduzem o bem-estar social¹³.

Nesse sentido, Ramon Arigoni Ortiz, afirma que:

a degradação ambiental tem como causa o fato de o meio ambiente prover recursos, bens e serviços que são de propriedade comum [...] explorado à exaustão, pois a ausência de direitos de propriedade, assinalados a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, não incentiva sua manutenção e conservação por parte dos usuários, já que não seus proprietários¹⁴.

11 *Ibid.*, p. 24.

12 MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. *Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações*. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1996. (Texto para Discussão, n. 440). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1941/1/td_0440.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

13 Do mesmo modo, a situação e questão materializa hipótese da chamada “tragédia dos comuns”.

14 ORTIZ, R.; MARKANDYA, A.; HUNT, A. Willingness to pay for mortality risk reduction associated with air pollution in São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 1, p. 3-22, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/913/818>. Acesso em: 14 jul. 2025, tradução nossa.

Assim, o uso do meio ambiente acima do socialmente ótimo consubstancia alocação ineficiente desse recurso natural¹⁵.

Aludido autor elenca alguns mecanismos que podem ser utilizados para alcançar o nível socialmente ótimo de consumo dos bens ambientais:

- (i) deixar que os indivíduos encontrem a solução mais eficiente, de forma voluntária, e dentro de seus próprios interesses, seja através de regulação privada ou através de negociações entre as partes envolvidas; ou
- (ii) adoção, pelo Estado, de medidas como (a) políticas de comando e controle; (b) ferramentas baseadas em instrumentos econômicos, como tributação; ou mesmo (c) uma combinação de tais mecanismos¹⁶.

Denota-se, portanto, que a eficiência exige que os bens públicos, que não implicam rivalidade ou exclusão, como é o caso do meio ambiente, “sejam controlados por um grupo grande de pessoas, como o Estado, por exemplo”¹⁷.

Desse modo, dentre as políticas regulatórias adotadas no país, vale citar o Proconve, programa tendente a reduzir a poluição do ar causada por veículos automotores.

2. O PROGRAMA DE CONTROLE DE EMISSÕES VEICULARES (PROCONVE)

Os números crescentes da frota no país e as sabidas condições precárias de sua manutenção mostravam que, desde os anos 80, [...], tornava-se determinante reduzir os níveis de emissão dos principais poluentes veiculares, entre eles o monóxido de carbono (CO), óxido de nitrogênio (Nox), hidrocarbonetos (HC), material particulado (MP), aldeídos (CHO), óxidos de enxofre (SOx) e compostos de chumbo (Pb)¹⁸.

15 ARVATE, P.; BIDERMAN, C. *Op cit.*, p. 35.

16 *Ibid.*, p. 35.

17 COOTER, R.; ULEN, T. *Op cit.*, p. 120.

18 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Proconve: Programa de controle de poluição do ar por veículos automotores. Brasília, DF: MMA, [201?]. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/163/_arquivos/proconve_163.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

Através da Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986, foi criado o Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), que definiu “os primeiros limites de emissão para veículos leves”¹⁹, e contribuiu para o cumprimento dos padrões de qualidade do ar trazidos pelo Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar (Pronar).

Nos *consideranda* da norma, percebe-se a preocupação com a deterioração da qualidade do ar causada pela emissão de poluentes por veículos automotores, “especialmente nos centros urbanos”²⁰.

Assim, foram fixados limites máximos de emissão de poluentes do ar, segmentando-se os veículos automotores em diversas categorias, até mesmo para que fosse possível, a médio e longo prazos, alcançar os objetivos delineados no item I da Resolução, a saber:

- (i) “reduzir os níveis de emissão de poluentes por veículos automotores visando ao atendimento dos Padrões de Qualidade do Ar, especialmente nos centros urbanos”;
- (ii) “promover o desenvolvimento tecnológico nacional, tanto na engenharia automobilística, como também em métodos e equipamentos para ensaios e medições da emissão de poluentes”;
- (iii) “criar programas de inspeção e manutenção para veículos automotores em uso”;
- (iv) “promover a conscientização da população com relação à questão da poluição do ar por veículos automotores”;
- (v) “estabelecer condições de avaliação dos resultados alcançados”; e
- (vi) “promover a melhoria das características técnicas dos combustíveis líquidos, postos à disposição da frota nacional de veículos automotores, visando a redução de emissões poluidoras à atmosfera”.

19 *Ibid.*

20 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986**. Brasília, DF: Conama, 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=41. Acesso em: 14 jul. 2025.

Veja-se, portanto, que o Proconve, ao ter por objeto o controle da externalidade negativa causada pela poluição do ar advinda de veículos automotores, trouxe medidas dirigidas aos seus fabricantes, que devem implementar novas tecnologias para a produção de veículos os quais, doravante, demandam adaptação aos padrões determinados pelo Estado, a implicar, por óbvio, maiores custos nas plantas fabris.

O Proconve foi elaborado com base na experiência internacional dos países desenvolvidos e exige que os veículos e motores novos atendam aos limites máximos de emissão em ensaios padronizados e com combustíveis de referência. O programa impõe ainda a certificação de protótipos e de veículos, autorização especial do órgão ambiental federal para uso de combustíveis alternativos, recolhimento e reparo dos veículos ou motores encontrados em desconformidade com a produção ou o projeto, e proíbe a comercialização dos modelos de veículos não homologados, segundo seus critérios²¹.

Em sequência, foi publicada a Lei federal nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispôs sobre a redução de emissão de poluentes para veículos automotores, estabelecendo limites e fixando prazos para que:

os fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis [adotassem] as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, álcoois, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no País²².

Nesse sentido, foi estabelecido um cronograma com diversas fases.

Em relação aos chamados veículos leves, a estratégia de implantação do Proconve previu oito fases até o momento, a primeira implantada entre os anos de 1988 e 1991 e a última iniciada em 2025, sendo que, para cada uma dessas fases, foram fixadas metas decrescentes quanto à emissão de poluentes.

21 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. **Avaliação dos impactos econômicos e dos benefícios socioeconômicos do Proconve**. Brasília, DF: Ibama, 2016. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/LIVROPROCONVEDIGITAL.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

22 BRASIL. **Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993**. Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18723.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.723%2C%20DE%2028%20DE%20OUTUBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de,Art.. Acesso em: 14 jul. 2025, art. 1º.

Com efeito, a estruturação do Proconve pretende o aprimoramento contínuo para a redução de emissões e, para tanto, se dá através do estabelecimento de fases sucessivas, com a posterior fixando limites mais restritivos que a anterior. A última destas trouxe “mudança metodológica para aprovação nos processos de licenciamento”, passando a adotar o critério de emissão corporativa e não mais o modelo de veículo, de forma a induzir a “produção de veículos de emissão zero (como elétricos), que compensem” a permanência de veículos mais poluentes nas plantas fabris²³.

Nesse sentido, o artigo 3º da Instrução Normativa 23, de 16 de dezembro de 2022, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que regulamenta “o controle das emissões corporativas e a gestão de créditos de emissão de poluentes exigidos a partir da fase Proconve L8, em conformidade com os artigos 4º e 26 da Resolução Conama nº 492, de 2018”, assim dispõe:

Art. 3º O atendimento ao limite de Emissão corporativa será verificado pelo cálculo da média anual dos níveis de todos os veículos, ponderada pelas respectivas quantidades anuais de veículos emplacados em cada nível, segundo a fase para a qual foi licenciado.

Em linha convergente, a Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), dispôs, no artigo 104, que “os veículos em circulação terão suas condições de [...] controle de emissão de gases poluentes [...] avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo [...] Conama para emissão de gases poluentes e ruído”²⁴.

Veja-se, destarte, que o Brasil, ao estabelecer padrões para as emissões, adotou mecanismos de regulação como forma de correção da externalidade negativa representada pela poluição do ar que, como delineado anteriormente, é causa de centenas de milhares de mortes por ano no planeta, além dos demais custos sociais por ela gerados, tais como doenças e internações, diminuição da produção agrícola e do valor das propriedades, dentre outros.

23 PROCONVE – EMISSÃO VEICULAR. Cetesb, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/veicular/proconve/#:~:text=A%20nova%20fase%20L8%20a,que%20atenda%20limites%20progressivamente%20mais>. Acesso em: 1 fev. 2025.

24 Sobre o ponto, cabe destacar o programa de inspeção veicular ambiental implementado na cidade de São Paulo, entre os anos de 2010 e 2014.

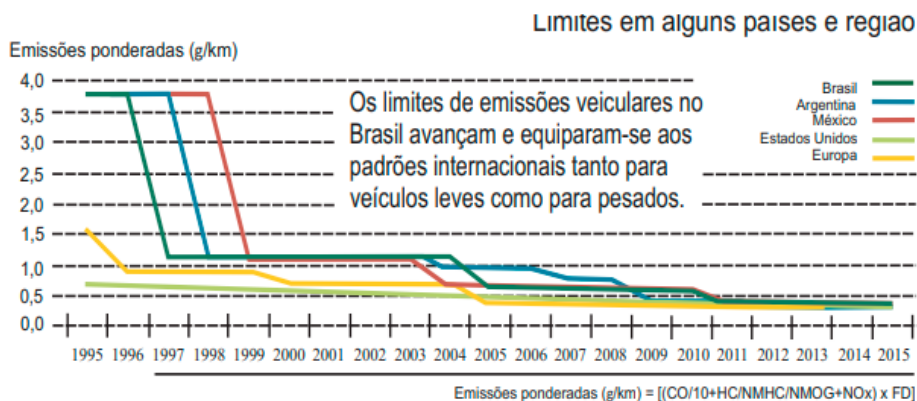
Assim, cabe verificar os resultados, até o presente momento, das medidas regulatórias acima mencionadas.

No ano de 2016, o então Ministério do Meio Ambiente publicou estudo (“Estudo”) contendo avaliação dos impactos econômicos e dos benefícios socioambientais do PROCONVE, os quais serão utilizados para as análises a seguir²⁵.

A primeira premissa fixada, é a da grandeza da indústria e do mercado automobilístico nacional que, em 2010, representava o 4º maior mercado mundial, a evidenciar, portanto, a importância da adoção de medidas tendentes ao controle e à redução da emissão de poluentes gerados pelos veículos automotores (e a perspicácia da medida que teve seu foco estabelecido nas plantas industriais).

Dessarte, imprescindível que a regulação do setor nacional, no que concerne aos níveis de emissão de poluentes, fosse semelhante àquela utilizada nos países desenvolvidos, o que foi alcançado pelas fases estabelecidas no Proconve, conforme Quadro abaixo²⁶:

Gráfico 2



Fonte: PROCONVEDIGITAL

25 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. *Avaliação dos impactos econômicos e dos benefícios socioeconômicos do Proconve*. *Op cit*.

26 *Ibid*.

De acordo com dados obtidos no Estudo, entre o início do Proconve e o ano de 1999, ano-base adotado no 1º Inventário Nacional de Emissões de Veículos Automotores Rodoviários, como “consequência da implantação do Proconve, houve redução das emissões de 15,8% de CO, 15,2% de HC e 21,4% de NOx”²⁷.

O Estudo cita, ainda, pesquisa elaborada pelo laboratório de poluição atmosférica da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e pela consultoria *Environmentality*, segundo a qual²⁸

se não fosse pelo Proconve, por exemplo, a emissão de monóxido de carbono seria três vezes maior do que é.

[...] Também calculou quantas vidas foram salvas. De 1996 a 2005, o número de mortes evitadas pelo Proconve em seis capitais brasileiras é estimado em 50.000.

[...] Com a redução, estima-se que os governantes economizaram 4,5 bilhões de dólares de gastos com a saúde pública. Apenas na região metropolitana de São Paulo, o programa teria evitado 3,41% das mortes de adultos acima de 25 anos por doenças cardiovasculares, 3,39% por problemas respiratórios e 5,41% por câncer de pulmão.

Aduz, ainda, que, até o ano de 2006, o Proconve reduziu a emissão de poluentes em mais de 90% nos automóveis e 80% nos caminhões.

Em sentido convergente, o Ibama elenca os seguintes resultados obtidos pelo programa²⁹:

Com a implementação do Proconve/Promot pelo Ibama, observa-se redução na fonte móvel (veículo) de 98% na emissão de poluentes. Antes dos programas, a emissão média, por exemplo, de monóxido de carbono (CO) de um veículo leve era de 54g/km. Na atualidade essa emissão está por volta de 0,4 g/km.

Mesmo com o significativo aumento da frota brasileira de veículos automotores, estes resultados fizeram e fazem com que tenhamos condições de exercer um melhor controle sobre a poluição atmosférica, garantindo a qualidade do ar nas grandes cidades brasileiras.

Os resultados expressivos alcançados pelo Proconve também geraram impactos positivos na economia brasileira:

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

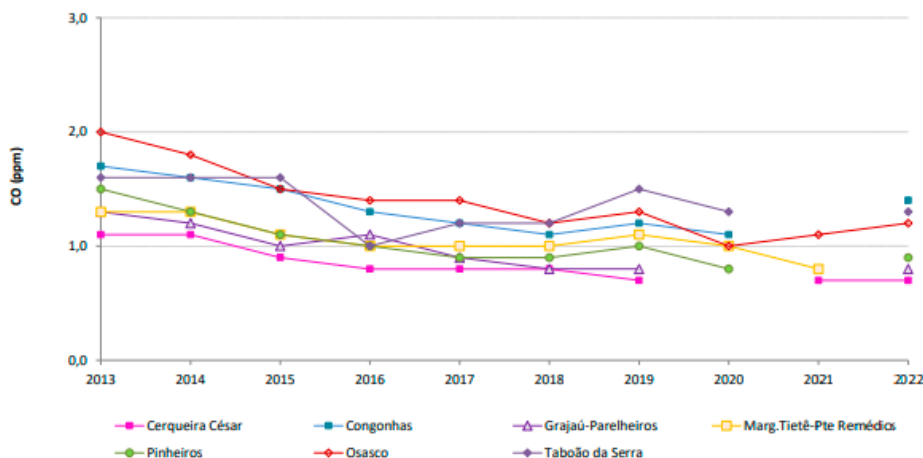
29 PROGRAMA DE CONTROLE de emissões veiculares (Proconve). **Ibama**, Brasília, DF, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/emissoes-e-residuos/emissoes/programa-de-controle-de-emissoes-veiculares-proconve>. Acesso em: 14 jul. 2025.

- a modernização do parque industrial automotivo do país;
- a adoção, atualização e desenvolvimento de novas tecnologias;
- a melhoria da qualidade dos combustíveis automotivos;
- a formação de mão-de-obra técnica altamente especializada;
- o aporte no Brasil de novos investimentos, de novas indústrias e de laboratórios de emissão;
- geração de empregos; e
- diversificação do parque industrial.

Relevante, ademais, o comparativo de dados da Região Metropolitana de São Paulo obtidos a partir de relatórios da qualidade do ar elaborados pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).

Nesse sentido, para tornar possível a demonstração dos resultados alcançados, serão utilizadas como parâmetro as emissões de monóxido de carbono (CO), desde o ano de 1981 até 2022, haja vista a comparabilidade entre os dados levantados. O último relatório considerado³⁰ apresenta os números coletados desde o ano de 2013:

Gráfico 3 – Evolução das médias anuais das concentrações máximas diárias (médias de 8 horas) RMSP - microescala

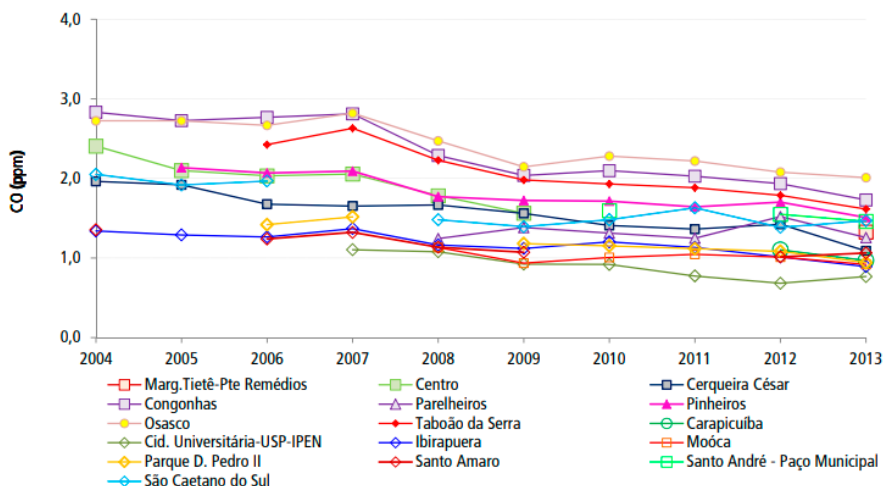


Fonte: CETESB (2023)

³⁰ COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 2022**. São Paulo: Cetesb, 2022. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/ar/wp-content/uploads/sites/28/2023/07/Relatorio-de-Qualidade-do-Ar-no-Estado-de-Sao-Paulo-2022.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025

No relatório divulgado em 2013, os dados apresentam a evolução desde o ano de 2004³¹:

Gráfico 4 – Evolução das médias anuais das concentrações máximas diárias (médias de 8 horas) – RMSP - 2013



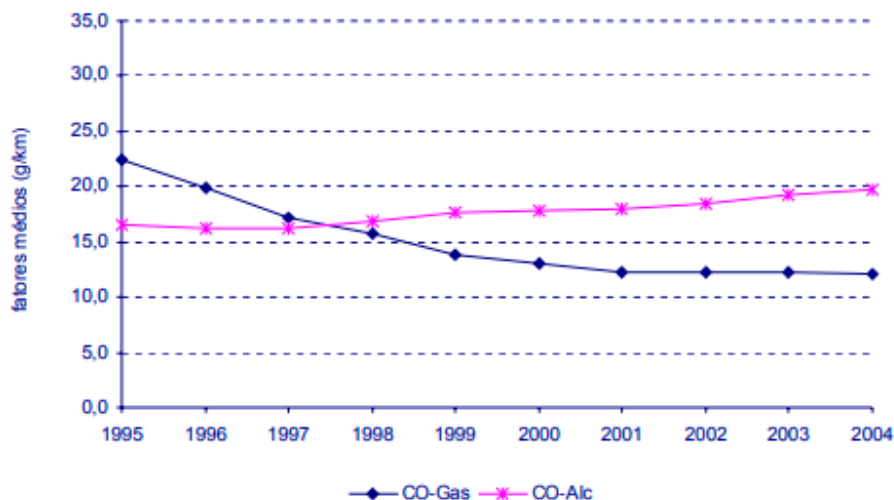
Fonte: CETESB

Já no relatório produzido no ano de 2004³², é possível verificar, em números absolutos, vale dizer, sem detalhamento por estações de monitoramento, as emissões de CO em g/km, desde 1995:

31 COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 2013**. São Paulo: Cetesb, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cetesb.sp.gov.br/server/api/core/bitstreams/acef7bfd-513e-4bfb-8094-df1a46f8dfae/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

32 COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 2004**. São Paulo: Cetesb, 2004. Disponível em: <https://repositorio.cetesb.sp.gov.br/server/api/core/bitstreams/5a16aa21-13a0-4cb7-8b15-4ffafecb37e9/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Gráfico 5 – Evolução dos fatores médios de emissão de CO dos veículos movidos a álcool e a gasolina C da RMSP

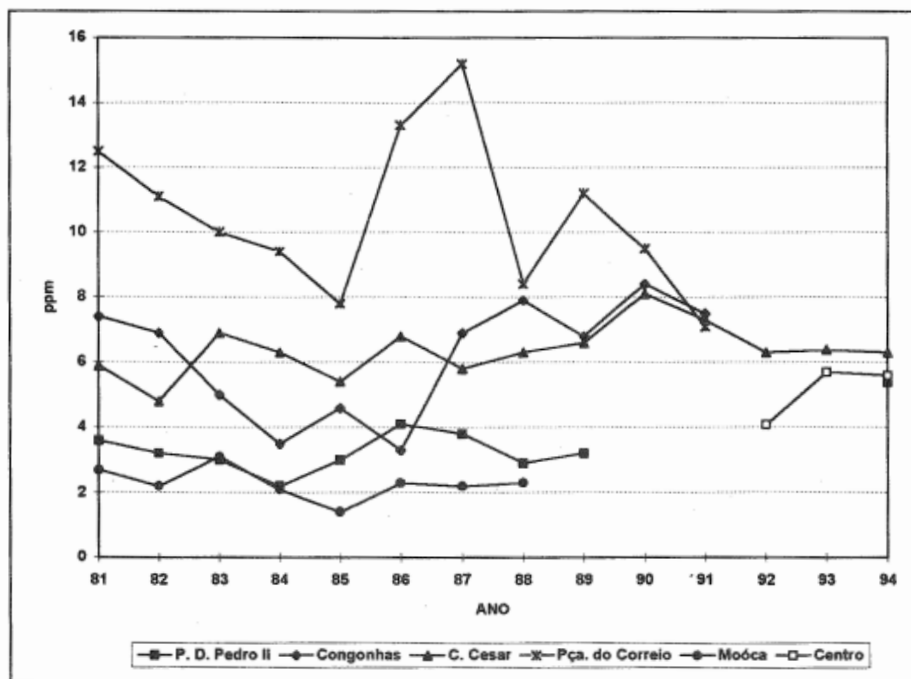


Fonte: CETESB

E, por fim, o relatório produzido no ano de 1994³³ mostra a evolução das concentrações médias anuais das médias máximas de 8 horas de CO, a partir de 1981:

³³ COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 1994. São Paulo: Cetesb, 1994. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/qualidade-ar/wp-content/uploads/sites/28/2013/12/1994.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Gráfico 6 – Evolução das concentrações máximas médias de 8 horas de Monóxido de Carbono



Fonte: CETESB

Assim, utilizando-se a medição de Congonhas, que esteve presente em todos os relatórios (à exceção do fluxo 1995-2004), é possível traçar o seguinte gráfico, a evidenciar a incontestável eficácia da medida:

Gráfico 7 – Evolução – emissões Congonhas

Fonte: elaboração própria

De fato, poder-se-ia questionar se os resultados demonstrados acima não teriam sido obtidos também, ou até em maior intensidade, em virtude do Programa de Inspeção Veicular Ambiental, que vigorou, na cidade de São Paulo, entre os anos de 2010 e 2014.

No entanto, de acordo com estudo publicado na *Revista de Saúde Pública* da Universidade de São Paulo, há evidência de consistente tendência de inclinação para baixo das concentrações de poluentes emitidos por veículos automotores, previamente ao programa de inspeção veicular³⁴. Outrossim, referida inclinação segue o mesmo sentido após o encerramento de sobredita política pelo município de São Paulo.

Infer-se, pois, que tal tendência, alinhando-se aos dados divulgados no Estudo elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, deve-se às medidas regulatórias adotadas no âmbito do Proconve.

34 ARAÚJO, O.; ARAÚJO, M. O impacto nulo do Programa de Inspeção Veicular na saúde pública em São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 54, n. 84, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/rsp/a/v3qf6DH7nJK4Crdr688gvsw/?format=pdf&lang=pt#:~:text=N%C3%A3o%20houve%20nenhum%20coeficiente%20estatisticamente,per%C3%ADodo%20p%C3%B3s%20introdu%C3%A7%C3%A3o%20da%20inspe%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 jul. 2025.

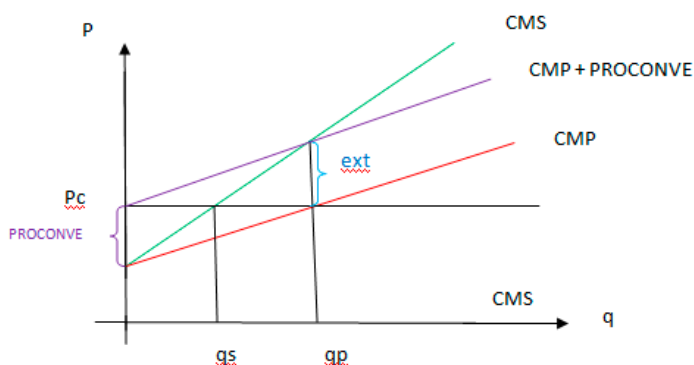
3. CONCLUSÃO

A partir dos dados anteriormente compilados, é inegável que a intervenção do Estado na economia, através da regulação trazida pelo Programa de Controle de Emissões Veiculares, obteve resultados positivos para a correção da externalidade negativa materializada na poluição do ar, causada, em grande parte, pela emissão de veículos automotores.

De fato, as medidas preconizadas no bojo do Proconve possivelmente não seriam internalizadas pelas fabricantes não fosse a atividade reguladora do Estado, haja vista o aumento dos custos diretos de produção nas plantas fabris para o desenvolvimento e aplicação da tecnologia necessária à produção de veículos menos poluidores, conquanto a poluição do ar cause relevante custo à sociedade.

A “internalização” de tais novos custos pelos fabricantes e sua repercussão podem ser assim representadas:

Gráfico 8 – O Proconve e a “internalização” de custos



CMS: custo marginal social

CMP: custo marginal privado

ext: custo marginal externo/externalidade

CMP + PROCONVE: os custos incorridos pelos fabricantes nas novas plantas fabris, de modo a atender as metas fixadas pelo PROCONVE, reduzem o custo marginal externo/externalidade, deslocando a curva

Considerando que as externalidades negativas são espécie de falhas de mercado, o “ajuste” não seria de iniciativa voluntária dos fabricantes, e a regulação ensejou a assunção desses custos – ao menos

parcialmente – pelos seus causadores, reduzindo-se, destarte, o custo marginal social.

Note-se, ainda, e de acordo com os dados trazidos pelo Ministério do Meio Ambiente³⁵, que o Proconve não só alcançou os resultados pretendidos, como também gerou uma série de resultados positivos³⁶, além da redução da poluição atmosférica, demonstrando a eficiência da adoção de medidas reguladoras, pelo Estado, para a correção de externalidades negativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, O.; ARAÚJO, M. O impacto nulo do Programa de Inspeção Veicular na saúde pública em São Paulo. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 54, n. 84, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/v3qf6DH7nJK4Crdr688gvsw/?format=pdf&lang=pt#:~:text=N%C3%A3o%20houve%20nenhum%20coeficiente%20estatisticamente,per%C3%ADodo%20p%C3%B3s%2Dintrodu%C3%A7%C3%A3o%20da%20inspe%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. 10. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 10^a reimpressão.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 492, de 20 de dezembro de 2018**. Brasília, DF: Conama, 2018. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=765. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986**. Brasília, DF: Conama, 1986. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=41. Acesso em: 14 jul. 2025.

35 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proconve**. *Op cit*.

36 Tais como: “mudanças de padrões tecnológicos nacionais, com inversões de milhões de dólares em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, produção industrial de máquinas e equipamentos relativos ao controle de emissões atmosféricas de veículos automotivos, treinamento e capacitação de funcionários de instituições nos diversos níveis (federal, estadual e municipal), inclusive empresas privadas (produtoras e montadoras), funcionários de instituições certificadoras, entre outras”.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. **Avaliação dos impactos econômicos e dos benefícios socioeconômicos do Proconve**. Brasília, DF: Ibama, 2016. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/livros/LIVROPROCONVEDIGITAL.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. **Instrução Normativa 23, de 16 de dezembro de 2022**. Brasília, DF: Ibama, 2022. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139211>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proconve**: Programa de controle de poluição do ar por veículos automotores. Brasília, DF: MMA, [201?]. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/163/_arquivos/proconve_163.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993**. Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8723.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.723%2C%20DE%2028%20DE%20OUTUBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de,Art.. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 Brasília, DF: Presidência da República 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 1994**. São Paulo: Cetesb, 1994. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/qualidade-ar/wp-content/uploads/sites/28/2013/12/1994.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 2013**. São Paulo: Cetesb, 2013. Disponível em: <https://repositorio.cetesb.sp.gov.br/server/api/core/bitstreams/acef7bfd-513e-4bfb-8094-df1a46f8dfae/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo - 2022**. São Paulo: Cetesb, 2022. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/ar/wp-content/uploads/sites/28/2023/07/Relatorio-de-Qualidade-do-Ar-no-Estado-de-Sao-Paulo-2022.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Qualidade do Ar no Estado de São Paulo – 2004**. São Paulo: Cetesb, 2004. Disponível em: <https://repositorio.cetesb.sp.gov.br/server/api/core/bitstreams/5a16aa21-13a0-4cb7-8b15-4ffaefecb37e9/content>. Acesso em: 14 jul. 2025.

COOTER, R.; ULEN, T. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais Trimestrais: indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, out./dez. 2013. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/2013/pib-vol-val_201304caderno.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

MOTTA, R. **Utilização de critérios econômicos para a valorização da água no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 1998. (Texto para Discussão, n. 556). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1941/1/td_0440.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

MOTTA, R. **Uso de instrumentos econômicos na gestão ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1996. (Texto para Discussão, n. 440). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1941/1/td_0440.pdf. Acesso em: 26 jan. 2025.

ORTIZ, R.; MARKANDYA, A.; HUNT, A. Willingness to pay for mortality risk reduction associated with air pollution in São Paulo. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 1, p. 3-22, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rbe/article/view/913/818>. Acesso em: 14 jul. 2025.

POLUIÇÃO DO AR custa US\$ 1,6 trilhão por ano aos países da Europa. **ONU News**, Nova York, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/04/1510161#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde,US%24%201%2C6%20trilh%C3%A3o>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PROCONVE – EMISSÃO VEICULAR. Cetesb, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/veicular/proconve/#:~:text=A%20nova%20fase%20L8%20a,que%20atenda%20limites%20progressivamente%20mais>. Acesso em: 1 fev. 2025.

PROGRAMA DE CONTROLE de emissões veiculares (Proconve). Ibama, Brasília, DF, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/emissoes-e-residuos/emissoes/programa-de-controle-de-emissoes-veiculares-proconve>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ROCHA, G.; MORAIS, R L.; KLUG, L. O custo econômico da poluição do ar: estimativa de valor da vida estatística para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2517_web.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MISCELÂNEA DE CAUSAS DE SUSPENSÃO E EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E COMO CAUSA AUTÔNOMA DE EXTINÇÃO PARCIAL DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Álvaro Feitosa da Silva Filho¹

SUMÁRIO: 1. Considerações iniciais; 2. Transação tributária e sua natureza jurídica; 3. O debate a respeito da eficácia extintiva da transação sobre o crédito tributário; 4. Os modelos atuais de transação tributária e as causas de suspensão e extinção previstas no CTN; 5. Causas de suspensão a serviço do pagamento do valor líquido transacionado; 5.1. Moratória e diferimento; 5.2. Parcelamento; 6. Causas de extinção do crédito tributário e o cumprimento da transação; 6.1. Pagamento; 7. Conversão em renda de depósitos judiciais; 8. Compensação; 9. Dação em pagamento; 10. Considerações finais; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo debate a eficácia extintiva da transação tributária, apresentando uma dupla visão do instituto: como uma combinação de diversas causas de suspensão – moratória, diferimento, parcelamento – e de extinção – pagamento, conversão em renda de depósitos judiciais, compensação, dação em pagamento; e por outro, como uma causa autônoma de extinção do crédito tributário, que se opera sobre o montante reduzido da obrigação tributária.

PALAVRAS-CHAVE: Consensualidade; Transação tributária; Crédito tributário.

¹ Mestre em Direito Tributário pela FGV-SP (2024). Procurador-Geral do Estado de São Paulo.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A transação tributária é um instituto previsto no Código Tributário Nacional² (CTN), desde a sua redação originária, publicada em 25 de outubro de 1966, no entanto, por um longo período ficou de escanteio entre as demais formas de extinção do crédito tributário. O advento de um modelo dialógico de Administração Pública, aliado à necessidade de redução da litigiosidade, trouxeram esse instituto ao centro do debate sobre a cobrança do crédito tributário. Esse processo tomou forma com a edição da Lei Federal nº 13.988/2020, a qual foi acompanhada pela Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo, e, em seguida, por leis de diversos outros estados e municípios³.

Nos termos em que prevista no Código Tributário Nacional, a transação é um mecanismo por meio do qual os sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária fazem concessões recíprocas, com o objetivo de terminar a finalização de um litígio e extinguir o crédito tributário. A observação dos marcos legais de transação aponta que, nesse mecanismo, são conjugados diversos institutos como a moratória, o diferimento, o parcelamento, a conversão em renda de depósitos judiciais, a compensação, a dação em pagamento e o próprio pagamento, todos causas de suspensão e de extinção do crédito tributário.

Nesse contexto, é válido indagar se a transação, por si só, exerce eficácia extintiva do crédito tributário, ou se a extinção se dá pelos meios próprios, previstos nos outros incisos do art. 156 do CTN. Este artigo busca apresentar uma dupla visão sobre o instituto: de um lado, pode ser visto como uma miscelânea de causas de extinção e suspensão do crédito tributário, voltada ao encerramento da situação de litigiosidade; de outro, como uma causa autônoma de extinção parcial do

2 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

3 BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13988.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025; SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

crédito tributário, nas hipóteses em que do acordo decorra a redução do valor da dívida.

2. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E SUA NATUREZA JURÍDICA

Considerando os contornos conferidos pelo Código Tributário Nacional, convém indagar a natureza jurídica específica do instituto da transação tributária. Trata-se de um ato administrativo ou de um contrato administrativo?

A questão pode parecer de simples resolução, tendo em vista que o Código Civil de 2002 inclui a transação entre as espécies contratuais tipicamente enumeradas no texto legal. Ocorre que sua norma antecessora, o Código Civil de 1916, em cuja vigência foi editado o Código Tributário Nacional, regia a matéria de maneira distinta, ao incluí-la como causa de extinção da obrigação civil.

Mais que isso, o regime jurídico-administrativo que se aplica às obrigações tributárias adiciona certa complexidade à questão, tendo em vista que, no ramo privado, é o contrato o veículo apto à criação de normas jurídicas individuais; ao passo que, no direito público, a introdução de normas individuais no sistema jurídico, com vistas a regular comportamentos, pode se dar por meio de uma manifestação de vontade unilateral, revistada de autoridade estatal, qual seja, o ato administrativo.

A essa pergunta buscou responder Natália Dacomo, que caracteriza a transação tributária como “ato administrativo participativo”, “espécie do gênero ato administrativo que terá a participação do contribuinte no seu processo de produção”⁴. Para Clairton Kubassewski Gama, trata-se de “ato administrativo negocial”, ou seja, “ato jurídico emanado pela Administração Pública que, em momento anterior a sua concretização, contou com a manifestação do contribuinte, interagindo no processo de produção e elaboração do ato”⁵.

4 DACOMO, Natalia de Nardi. **Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária**. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 115.

5 GAMA, Clairton Kubassewski. Transação em matéria tributária. *Revista de Estudos Jurídicos do STJ*, Brasília, DF, v. 2 n. 2, 2021.

É certo que o direito administrativo considera atos negociais aqueles em que a vontade da administração é coincidente com a vontade do particular, tais como a licença, a autorização e a permissão. Nesses casos, não está afastada a unilateralidade na formação do ato, ainda que haja bilateralidade nos seus efeitos, à medida que geram direitos e obrigações para ambas as partes. Na lição de Hendrick Silva e Lídia Maria Ribas, os atos negociais e os contratos administrativos diferenciam-se à medida que nestes há bilateralidade no momento da formação – dada a contraposição entre os interesses envolvidos –, enquanto, naqueles, a unilateralidade não é subtraída da pela participação do administrado na formação, que representa tão-somente um requisito para sua consecução.

Nesse sentido, também defendem os autores que, “em razão da convergência de interesses, se posiciona a Transação Tributária no seio dos atos administrativos negociais em uma proposta na qual a vontade do particular figura como requisito procedimental indispensável à formação do ato”⁶.

Diversamente aos autores supracitados, entende Fernanda Parisi ser justamente devido à sua intrínseca bilateralidade que a transação tributária deve ser considerada uma figura contratual. Para a autora, “a realização da transação encerra a tomada de decisões e a assunção de concessões pelo sujeito passivo, as quais denotam autonomia da vontade de sua parte na chamada bilateralidade contratual para repactuar o cumprimento do liame contratual”⁷. Nesse sentido, defende que considerar a transação mero ato administrativo, ainda que participativo ou negocial, conduz à sua equiparação ao modelo dos parcelamentos incentivados, em que o contribuinte, ao optar por aderir ao programa instituído pelo ente público, submete-se integralmente ao regramento proposto.

Posição intermediária é defendida por André Freire, para quem há hipóteses em que a transação tributária terá natureza de ato

6 SILVA, Hendrick Pineiro da; RIBAS, Lídia Maria L. R. Transação tributária como ato-negócio administrativo: uma perspectiva de colaboração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.35, n.1, p.157-173, 2015.

7 PARISI, Fernanda Drummond. **Transação tributária no Brasil: supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

administrativo: aquelas em que os atos institutivos já elencam as condições e consequências do acordo, cabendo à autoridade administrativa apenas a verificação dos requisitos e consequente autorização⁸. É o caso da modalidade denominada “transação por adesão”.

Em outras hipóteses, no entanto, quando as cláusulas específicas da transação não se encontram previamente determinadas no ato administrativo, sendo pactuadas pelas partes, fica caracterizada a natureza jurídica contratual. Trata-se da chamada “transação por proposta individual”.

Para o autor, a importância da mencionada distinção reside na definição do momento em que exercida a discricionariedade do ente público:

Nos casos em que haja mero ato administrativo, que verifica o atendimento às condições postas pelo veículo normativo e aplica as consequências nela previstas, ainda que a pedido do contribuinte, haverá verdadeiro direito subjetivo à transação; a discricionariedade do Fisco a que alude o art. 1º, 1º, da LGT encerra-se com o lançamento do edital. Nos demais casos, não se prescinde de uma análise mais acurada do caso concreto pela Administração Tributária, que elege contratar ou não em nome do Estado, ainda que sob o forte influxo de normas de Direito Público, a impor seja a decisão de contratar motivada e lastreada em fundamentos idôneos. A discricionariedade inerente à gestão fiscal será mitigada, nesses casos, pela cláusula de isonomia constante do art. 1º, 2º, da LGT, de modo que, em condições semelhantes, será exigida a aceitação de proposta de transação semelhante⁹.

Considerando a dicção da Lei Federal nº 13.988/2020, acompanhada, nesse ponto, pela Lei Estadual nº 17.843/2023 do Estado de São Paulo, devemos concluir em consonância com André Freire: há hipóteses em que a transação será veiculada por um ato administrativo – é o caso da transação por adesão, em que a discricionariedade da Administração é exercida no momento de elaborar as cláusulas e, após a sua divulgação, estará vinculada à celebração do acordo com

8 FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação Tributária: Conceito, Natureza Jurídica e Limites. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 54, ano 41, p. 25-45, 2. quadr. 2023.

9 *Ibid*, p. 29.

aqueles manifestarem vontade – e hipóteses em que será veiculada por contrato administrativo – transação por proposta individual, na qual a Administração tem discricionariedade, cabendo verificar, caso a caso, a conveniência e oportunidade de celebrar o acordo, sempre orientada pelo princípio da isonomia.

3. O DEBATE A RESPEITO DA EFICÁCIA EXTINTIVA DA TRANSAÇÃO SOBRE O CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Não obstante o art. 156 do Código Tributário Nacional inclua a transação entre as causas de extinção do crédito tributário, a doutrina não é unânime sobre o caráter diretamente extintivo desse instituto. Dividem-se os autores que analisam a matéria em três correntes distintas: a primeira entende que a transação implica em novação da obrigação tributária; a segunda considera que a transação não é causa de extinção do crédito tributário, mas sim um procedimento preparatório para a extinção, que se dá verdadeiramente pelo pagamento; e a terceira conclui que a transação é uma causa autônoma de extinção – ao menos parcial – do crédito, na parcela atingida pelos descontos.

Para a primeira corrente, encampada por Luis Eduardo Schoueri, a extinção do crédito tributário, constituído pelo lançamento, opera-se com a celebração da transação, que opera verdadeira novação da obrigação tributária, dando origem a uma nova relação jurídica obrigacional. Nas palavras do autor, a transação “extingue o crédito tributário, por força do art. 171 do Código Tributário Nacional. O que surge em seu lugar é um novo crédito, resultado da transação. Claro que esse crédito tem natureza pública, mas seu ‘fato gerador’ é a própria transação”¹⁰.

Essa posição, em que pese a relevância da fundamentação apresentada, apresenta algumas fragilidades. A primeira delas é apontada por Clairton Gama: a perda, pelo ente público, das prerrogativas próprias do crédito tributário, caso o acordo venha a ser rompido e a cobrança precise ser retomada. O contribuinte, por sua vez, ficaria desassistido das limitações constitucionais ao poder de tributar¹¹. Mas não só. André

10 SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2013.

11 GAMA, Clairton Kubassewski. *Op cit.*

Freire aponta que a descaracterização da natureza tributária da obrigação poderia resultar em desvio do cumprimento de obrigações constitucionais, como a repartição obrigatória de receita com outros entes e a aplicação mínima da arrecadação de impostos em educação¹².

Por essas razões, não parece haver predominado na estruturação de programas de transação tributária no cenário brasileiro, a exemplo dos criados pela Lei Federal nº 13.988/2020 e pela Lei Estadual nº 17.843/2023 do estado de São Paulo, segundo as quais “a celebração da transação não implica novação dos créditos por ela abrangidos”.

O segundo entendimento, defendido por Paulo de Barros Carvalho¹³ e por Heleno Torres¹⁴, conclui que o crédito não se extingue propriamente pela transação, mas pelo posterior cumprimento das obrigações decorrentes do acordo celebrado. A transação seria, nesse caso, um procedimento preparatório para a extinção, que ocorre, em última análise, com o pagamento.

É a posição também de Lázaro Silva, para quem a inclusão da transação no rol do Código Tributário Nacional destinado às causas de extinção do crédito tributário deve-se à origem civilista do instituto. Com efeito, à época da edição desse diploma, vigorava o Código Civil de 1916, o qual perfilava a transação entre as causas de extinção da obrigação civil. Para o autor, a transação:

embora funcione como um veículo introdutor de normas jurídicas, não chega a introduzir no direito positivo, as normas extintivas da obrigação tributária, estabelecendo apenas condutas a serem adotadas pelo Fisco e pelo sujeito passivo, a fim de que se verifiquem, no mundo fenomênico, os eventos que, efetivamente, mediante oportuna tradução em linguagem jurídica competente, documentarão a extinção da obrigação tributária¹⁵.

12 FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. *Op cit.*

13 CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

14 TORRES, Heleno, *Transação em Matéria Tributária e os Limites da sua Revisão Administrativa*. In: NOVOA, César Garcia; JIMÉNEZ, Catarina Hoyos. (coord.). *El Tributo y su Aplicación: perspectivas para el siglo XXI* – Tomo II. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 1757-1758.

15 SILVA, Lázaro Reis Pinheiro. *Transação como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária*. In: ARAUJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar (coord.). *Transação tributária na prática da lei nº 13.988/2020*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 168.

Conforme essa corrente, portanto, a transação não possui eficácia extintiva, não operando efeitos imediatos sobre o crédito tributário, porque não produz linguagem jurídica suficiente para tanto. Possui aptidão, por outro lado, para produzir efeitos imediatos sobre a relação processual, extinguindo o estado de conflito que o ensejava, e, assim, fazendo com que o processo deixe de ser uma via heterocompositiva de solução de um conflito e passe a funcionar como um ambiente de concretização da solução consensual.

A terceira corrente, postulada por Hugo de Brito Machado¹⁶, entende que a transação opera efeitos imediatos sobre a obrigação tributária, enquanto relação jurídica material, e no crédito tributário dela decorrente. Para essa corrente, se é certo que a transação, por si só, não extingue o crédito por inteiro – tendo em vista que subsiste a obrigação de pagar, após a qual será encerrado o vínculo obrigacional; também é certo que, ao menos quando a transação envolve redução do valor da dívida, o simples pagamento não é suficiente para extinguir o crédito: parte dele será extinta justamente à medida que a Administração renuncia ao direito de a exigir, efetuando concessões com a finalidade de encerrar o estado de conflito.

Phellipe Oliveira adere a esse posicionamento, ao ponderar que “a celebração da transação já seria capaz de extinguir o crédito, porém, tão somente em relação à parcela do crédito a que as partes abriram mão ao transacionar; o remanescente somente seria extinto quando do cumprimento dos termos e condições pactuadas na transação”¹⁷.

Na mesma linha, André Freire aponta que o próprio CTN prevê a possibilidade de a extinção ser parcial, não recaindo sobre a totalidade do crédito. É o que se lê no parágrafo único art. 156, segundo o qual “A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149”. Para o autor, portanto,

Resultando, após a transação, obrigação e crédito menores do que inicialmente, não haveria outra hipótese do art. 156 do CTN apta a

16 MACHADO, Hugo de Brito. *Comentários ao Código Tributário Nacional*: artigos 139 a 218. São Paulo: Atlas S.A., 2005. v. 3.

17 FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. *Op cit.*

justificar o seu desaparecimento parcial em razão de concessões mútuas que (de)terminam litígio. Portanto, dentro da lógica do CTN, era necessário que a transação também figurasse como causa extintiva do crédito. O remanescente será extinto por pagamento (art. 156, I, do CTN), nos termos da transação, que, além do efeito extintivo parcial referido, pode ser dotada de outros efeitos modificativos, a exemplo da modificação da forma de pagamento do remanescente, como parte das concessões mútuas que a caracterizam¹⁸.

4. OS MODELOS ATUAIS DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E AS CAUSAS DE SUSPENSÃO E EXTINÇÃO PREVISTAS NO CTN

Embora a presença da transação no rol de causas de extinção do crédito tributário remonte à redação original do art. 156 do Código Tributário Nacional, publicada em 25 de outubro de 1966, foram necessários 54 anos para que os entes federativos de maior abrangência, como a União Federal e o estado de São Paulo, editassem a lei específica criando o instituto em seu âmbito.

Com a edição da Medida Provisória nº 899/2019, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.988/2020, a União estruturou em seu âmbito um programa de transação tributária fortemente influenciado pela experiência norte-americana de “*offer in compromise*” aplicada pelo Internal Revenue Service. O modelo foi replicado, com relevantes adaptações e aperfeiçoamentos, pelo estado de São Paulo, por meio da Lei Estadual nº 17.843/2023. Por conseguinte, outros estados e municípios seguiram o mesmo caminho, de forma que o modelo tende a assumir o formato de um padrão nacional de transação tributária.

Trata-se de um programa baseado em três eixos, correspondentes aos fatores de aferição da proporcionalidade, que justificam a realização de concessões para encerrar o estado de litigiosidade. A transação na cobrança da dívida ativa fundamenta-se na aferição do grau de recuperabilidade das dívidas e da capacidade de pagamento dos devedores, que, por vezes, indica a baixa perspectiva de êxito dos mecanismos ordinários de cobrança para obtenção da integralidade do valor devido. Já a transação no contencioso de relevante e disseminada controvérsia jurídica

18 OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. *A Transação em Matéria Tributária*. 18. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

baseia-se na perspectiva de êxito de impugnação judicial do crédito pela parte contrária. Por fim, a transação de débitos de pequeno valor fundamenta-se no custo de cobrança, que por vezes excede o valor devido.

Com base nesses fatores, as leis instituidoras autorizam concessões pelos entes públicos, ao aguardo de contrapartidas da parte contrária, como a desistência de ações judiciais, a concordância com o levantamento depósitos judiciais e o comprometimento com um plano de pagamento. A Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo, por exemplo, prevê:

Artigo 15 - A transação poderá contemplar, isolada ou cumulativamente:

I – a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos demais acréscimos legais, inclusive honorários, relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos em ato do Procurador Geral do Estado, nos termos do inciso V do artigo 13 desta Lei;

II – o oferecimento de **prazos e formas de pagamento** especiais, incluídos o **diferimento, o parcelamento e a moratória**;

III – o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições;

IV – a utilização de créditos acumulados e de ressarcimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação ICMS, inclusive nas hipóteses de Substituição Tributária – ICMS/ ST e de créditos do produtor rural, próprios ou adquiridos de terceiros, devidamente homologados pela autoridade competente, para **compensação** da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do débito;

V – a utilização de créditos líquidos, certos e exigíveis, próprios ou adquiridos de terceiros, consubstanciados em precatórios decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado e não mais passíveis de medida de defesa ou desconstituição, conforme reconhecidos pelo Estado, suas autarquias, fundações e empresas dependentes, para **compensação** da dívida principal, da multa e dos juros, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do débito¹⁹.

19 SÃO PAULO (Estado). *Op cit.*

Como se verifica, ao estruturar o programa de transação, o legislador – federal e estadual – consultou o catálogo de causas de suspensão e extinção do crédito tributário que se encontra nos artigos 151 e 156 do Código Tributário Nacional e selecionou diversos dos institutos ali encontrados, os quais, isolados ou combinados, atuarão para a definitiva equalização do passivo tributário dos devedores, finalizando com a aguardada extinção dos créditos.

Entre as causas de suspensão do crédito tributário, a moratória, o diferimento e o parcelamento são instrumentos que podem integrar acordos de transação tributária, como preparação para o pagamento. Já entre as causas de extinção, citamos o pagamento, a conversão em renda de depósitos judiciais e a compensação, além, naturalmente, da própria transação como causa autônoma de extinção. Nos próximos tópicos, analisaremos de forma detida, cada um desses institutos.

5. CAUSAS DE SUSPENSÃO A SERVIÇO DO PAGAMENTO DO VALOR LÍQUIDO TRANSACIONADO

5.1. Moratória e diferimento

As leis de regência da transação tributária na União Federal e no estado de São Paulo preveem, de modo expresse, como concessões que podem ser feitas pelo ente público, a moratória e o diferimento do pagamento do débito tributário. Trata-se de nítida hipótese em que o crédito será extinto pelo pagamento e a concessão consiste em um mecanismo preparatório para viabilizar a sua realização no prazo e forma que seja possível, dentro das condições econômicas do contribuinte.

Moratória e diferimento são institutos semelhantes, que o Código Tributário Nacional trata de maneira uniforme, sob a nomenclatura geral de “moratória”. Em suma, a diferença prática entre os dois institutos reside no fato da vida que autoriza a sua aplicação. Enquanto a moratória está relacionada a eventos extremos e imprevistos, como calamidades e pandemias, ou de crises econômicas e financeiras, o diferimento, por sua vez, pode ser deferido diante das circunstâncias específicas de determinado contribuinte.

Na entabulação de acordos de transação tributária com pessoas jurídicas em situação de crise, é comum a demanda por postergação do início dos

pagamentos, de modo que a empresa possa obter capital por meio de alguma operação, como, por exemplo, a venda de um imóvel. Nesse contexto, entra em voga o instituto do diferimento, permitindo a suspensão da exigibilidade do crédito tributário até uma data futura, avençada para o pagamento.

A respeito da moratória e do diferimento, prevê a Portaria PGFN nº 6.757/2022:

Art. 12. As modalidades de transação que envolvam o diferimento do pagamento dos débitos nela abrangidos, inclusive mediante parcelas periódicas, ou a concessão de moratória, suspendem a exigibilidade dos créditos transacionados enquanto perdurar o acordo.

Parágrafo único. O valor de cada prestação será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado²⁰.

No âmbito do estado de São Paulo, por sua vez, a Resolução PGE nº 6/2024 estatui:

Artigo 16 – A moratória será concedida nos termos da lei específica de que trata o artigo 153 do Código Tributário Nacional.

Artigo 17 – Para atender a situações excepcionais e viabilizar a superação transitória de crise econômico-financeira que se mostre especificamente gravosa, o Subprocurador Geral do Contencioso Tributário-Fiscal poderá autorizar o diferimento nas transações individuais²¹.

5.2. Parcelamento

Entendido por parte da doutrina como uma modalidade de diferimento, o parcelamento teve sua autonomia reafirmada pela Lei

20 BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN/ME nº 6.757, de 29 de julho de 2022. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, seção 1, ed. 144, p. 79, 1 ago. 2022.

21 SÃO PAULO (Estado). Resolução PGE nº 6 de 6 de fevereiro de 2024. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: São Paulo, 7 fev. 2024.

Complementar nº 104/2001²², que o acrescentou expressamente ao rol das causas suspensivas da exigibilidade do crédito tributário. No âmbito da transação, há autorização expressa para parcelamento do saldo líquido consolidado, tanto na Lei Federal nº 13.988/2020 quanto na Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo.

Trata-se de uma das principais medidas buscadas por quem procura o ente público para realizar um acordo de transação: deseja-se, na maioria dos casos, obter descontos sobre o crédito tributário e diluir em prestações o valor restante, ficando a exigibilidade do crédito tributário suspensa nesse interregno. Por essa razão, as legislações que instituem programas de transação tributária costumam prever condições diferenciadas de parcelamento, em comparação com os ordinariamente disponíveis à totalidade dos contribuintes.

Em contrapartida, essas legislações costumam autorizar que o parcelamento do débito seja condicionado, a depender da situação econômica do devedor e da chance de recuperação do débito, ao pagamento de entrada.

Nesse sentido, a Resolução PGE-SP nº 6/2024 dispõe:

Artigo 13 - Quando a transação envolver parcelamento de créditos recuperáveis, nos termos desta Resolução, o recolhimento de entrada, como condição à adesão:

I - será dispensado para a hipótese de pagamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas;

II - será exigido no valor correspondente a 4% (quatro por cento) do crédito final líquido consolidado, para a hipótese de pagamento entre 25 (vinte e cinco) e 48 (quarenta e oito) parcelas;

III - será exigido no valor correspondente a 5% (cinco por cento) do crédito final líquido consolidado, para a hipótese de pagamento entre 49 (quarenta e nove) e o número máximo de parcelas autorizado por esta Resolução.

Artigo 14 - Além da hipótese prevista no inciso I do artigo 13 desta Resolução, fica dispensado o pagamento de entrada mínima:

22 BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp104.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

I - quando a transação envolver parcelamento de créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação, nos termos desta Resolução; ou

II - nas hipóteses em que a integralidade dos débitos incluídos na transação esteja garantida conforme o disposto nos incisos I a III do artigo 9º desta Resolução²³.

Essas normas também costumam exigir, em casos específicos, que o parcelamento seja acompanhado do oferecimento de garantias, como seguro, fiança bancária, imóveis e outros. Assim, em caso de rompimento do parcelamento decorrente da transação, o ente público poderá executar a garantia oferecida, poupando-o da missão hercúlea de encontrar bens do devedor anos após a inscrição em dívida ativa. Com efeito, com o diferimento do pagamento no tempo, a chance de localização de patrimônio dos devedores costuma cair vertiginosamente, evidenciando a necessidade de garantias, especialmente para os parcelamentos mais longos. Nesse sentido, dispõe a Resolução PGE-SP nº 6/2024:

Artigo 9º - No termo de transação ou no edital serão admitidas as seguintes garantias, observada a ordem de preferência estipulada na Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980:

I - depósito judicial;

II - fiança bancária;

III - seguro garantia;

IV - penhora ou garantia real sobre bem imóvel;

V - garantia real sobre bem móvel;

VI - cessão fiduciária de direitos creditórios;

VII - alienação fiduciária de bens móveis, imóveis e de direitos;

VIII - créditos líquidos e certos do contribuinte ou terceiros em desfavor do Estado reconhecidos em decisão transitada em julgado, desde que habilitados pela Procuradoria Geral do Estado, após análise da Assessoria Jurídica de Precatórios.

Artigo 10 - Quando a transação envolver parcelamento do saldo final líquido consolidado, seu cumprimento será garantido, de acordo com o grau de recuperabilidade da dívida ativa, da seguinte maneira:

23 SÃO PAULO (Estado). Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024. *Op cit.*

I - para os créditos considerados recuperáveis, nos termos desta Resolução:

a) poderá ser dispensada a garantia, salvo se já constituída nos autos judiciais, para a hipótese de pagamento em até 60 (sessenta) parcelas;

b) poderão ser aceitas as garantias previstas nos incisos I a VIII do artigo 9º para a hipótese de pagamento em 61 (sessenta e um) a 84 (oitenta e quatro) parcelas; e

c) poderão ser aceitas apenas as garantias previstas nos incisos I a III do artigo 9º desta Resolução para a hipótese de pagamento em 85 (oitenta e cinco) até o número máximo de parcelas autorizado por esta Resolução.

II - para os créditos irrecuperáveis e de difícil recuperação, não será exigida garantia, salvo se já constituída nos autos judiciais²⁴.

Embora se tenha frisado a centralidade do parcelamento para a entabulação de acordos de transação tributária, é necessário esclarecer que esse instituto não se confunde com a política de parcelamentos incentivados, observada a partir da primeira década do século XX, tanto na União quanto no estado de São Paulo. Ao contrário, o instituto da transação surge de um esforço de superação dessa política, que se mostrou ineficiente em seu intuito arrecadatário, uma vez que desestimula o pagamento do débito corrente e não eleva a arrecadação de forma sustentada, além de apresentar baixo grau de comprometimento do contribuinte com sua permanência no programa.

A diferença reside no fato de que, nos parcelamentos incentivados, havia oferta indiscriminada de descontos e outras condições beneficiadas, independente da pendência de litígio judicial ou administrativo. Podiam ser incluídos no programa todos os débitos do contribuinte, que estivessem ou não sendo discutidos em juízo, ajuizados ou não, e mesmo débitos não inscritos em dívida ativa, não se observando, para mensuração dos descontos, o grau de recuperabilidade das dívidas ou a capacidade de pagamento dos devedores. Ademais, nos parcelamentos incentivados, a vantagem é concedida unilateralmente pelo ente público ao contribuinte, não sendo previstas, portanto, concessões recíprocas.

Cristiano Moraes aponta que uma das diferenças entre as políticas em questão reside na oferta, nos parcelamentos ordinários, de termos

24 *Ibid.*

idênticos aos contribuintes com alta e baixa capacidade de pagamento, que faz com que algum dos grupos fatalmente seja contemplado com condições que não seriam adequadas à sua realidade: se os termos foram pensados para o devedor em crise econômica, o estado deixará de cobrar valores que poderiam ser arrecadados do devedor ativo; mas, se as condições forem modeladas em vista do devedor com capacidade de pagamento, os de baixa capacidade não conseguirão aderir. É o problema da seleção adversa, que a transação busca resolver oferecendo condições customizadas à situação de cada devedor²⁵.

Outra diferença identificada por Moraes é que a reiteração de programas de parcelamento incentivado expunha a Administração ao risco moral, pois atraía contribuintes que não estavam verdadeiramente interessados em regularizar seu passivo fiscal, mas sim em prolongar sua situação de inadimplência²⁶. Por essa razão, criou-se o hábito de romper o parcelamento celebrado, aguardando-se o próximo edital para incluí-lo novamente, de modo que a extinção do crédito jamais ocorria. Para evitar esse risco é que a Lei Federal nº 13.988/2020 e a Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo trouxeram norma que veda a celebração de transação com devedor que haja rescindido acordo nos últimos dois anos.

6. CAUSAS DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E O CUMPRIMENTO DA TRANSAÇÃO

6.1. Pagamento

A primeira e mais evidente causa de extinção do crédito tributário é o pagamento, que parece ser o desfecho mais desejável para encerramento da obrigação tributária. A transação, portanto, tem como objetivo primordial viabilizar a realização desse pagamento, especialmente em cenários em que se verifica a deterioração da capacidade econômica das empresas. Nesse sentido, as leis que estabelecem programas de transação

25 MORAIS, Cristiano Neuenschwander Lins de. **Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil**: análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Governo) – Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getulio Vargas, 2021, p. 63.

26 *Ibid.*

tributária costumam autorizar que, entre as concessões feitas pelo ente público, esteja “o oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento, o parcelamento e a moratória”, como faz a Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo.

O parcelamento, o diferimento e a moratória, já comentados nos tópicos anteriores, são, portanto, medidas que buscam viabilizar o pagamento da dívida. A própria concessão de descontos sobre juros, multas e demais acréscimos, inclusive honorários, tem a finalidade de tornar possível, dentro da situação econômica em que o contribuinte se encontra, o pagamento do saldo final líquido.

Nesse sentido, a União Federal estabeleceu, por meio da Portaria PGFN nº 6.757/2022, uma metodologia para identificação da capacidade de pagamento dos devedores, levando em conta informações constantes no próprio sistema da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, como o valor das garantias anotadas; dados fornecidos pela Receita Federal, como aqueles constantes das declarações de imposto de renda, notas fiscais emitidas, outras declarações, como DCTF e DOI; e ainda dados de outros órgãos públicos federais, como o Denatran (veículos em nome do contribuinte); bem como declarações prestadas pelo interessado no momento da proposta.

Com a aplicação dessa metodologia, é possível identificar, com relativa precisão, quais devedores poderão efetuar o pagamento da integralidade da dívida, ainda que com formas e prazos especiais; e para quais será necessário oferecer descontos, reduzindo a dívida a um montante que seja compatível com sua capacidade econômica.

O estado de São Paulo, por sua vez, avalia a concessão de descontos por meio de critérios para apuração do grau de recuperabilidade dos débitos, que observa dados referentes aos débitos inscritos em dívida ativa, como o histórico de pagamento, a idade dos débitos e o percentual de débitos garantidos e parcelados.

7. CONVERSÃO EM RENDA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

Ao lado do pagamento, outras hipóteses elencadas no rol do art. 156 do Código Tributário Nacional podem ser manipuladas no contexto de um acordo de transação. Uma dessas é a conversão em renda de depósitos

judiciais, prevista na Lei Federal nº 13.988/2020 e na Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo como verdadeira obrigação assumida pelo contribuinte para celebração do acordo.

Com efeito, a transação pressupõe a renúncia aos direitos em que se fundam eventuais ações que questionam a exigência tributária ou o valor do crédito, inclusive das defesas em execuções fiscais. Pois bem, na eventualidade de haver sido depositado o valor o valor exigido, com a finalidade de suspender a exigibilidade do crédito, ou mesmo de haver sido bloqueado, por penhora de ativos financeiros, esse numerário será automaticamente convertido em renda em favor do ente público. Cabe, portanto, ao contribuinte que efetua transação, concordar com o levantamento desses depósitos, o qual será abatido do saldo líquido da transação.

Nesse sentido é a disposição da Resolução PGE-SP nº 6/2024:

Artigo 11 - Os valores depositados em juízo ou penhorados para garantia de crédito objeto de ações judiciais, referentes aos débitos incluídos na transação, devem ser ofertados no termo de acordo para que sejam abatidos do valor líquido do débito.

§ 1º - Considera-se valor líquido dos débitos o que resulta do valor a ser transacionado depois da aplicação de eventuais reduções.

§ 2º - O saldo devedor deverá ser liquidado por meio de pagamento ou parcelamento na própria transação e eventual saldo credor será devolvido na ação em que os depósitos foram previamente realizados.

§ 3º - O proponente deverá, como requisito para a assinatura da transação, autorizar o levantamento do valor pela Procuradoria Geral do Estado por meio de petição nos autos da ação judicial.

§ 4º - A autorização para o levantamento do valor de que trata o §3º deste artigo será definitiva, ainda que a transação venha a ser rompida.

§ 5º - Considera-se como depositado o valor indisponibilizado judicialmente.

§ 6º - Fica o contribuinte obrigado a requerer a transferência dos valores indisponibilizados pelo Juízo para os autos judiciais, apresentando desde já a autorização prevista no §3º deste artigo²⁷.

27 SÃO PAULO (Estado). Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024. *Op. cit.*

8. COMPENSAÇÃO

Outra causa de extinção do crédito tributário manejada no âmbito da transação tributária é a compensação entre créditos tributários e créditos em face da Fazenda Pública, dos quais o contribuinte seja titular. Esse instituto depende da existência de reciprocidade entre créditos líquidos e exigíveis, bem como de lei autorizadora, que, no caso da transação federal é a própria Lei Federal nº 13.988/2020, que autoriza:

IV – a utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver²⁸.

Por seu turno, a Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo permite:

IV – a utilização de créditos acumulados e de ressarcimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação ICMS, inclusive nas hipóteses de Substituição Tributária – ICMS/ ST e de créditos do produtor rural, próprios ou adquiridos de terceiros, devidamente homologados pela autoridade competente, para compensação da dívida tributária principal de ICMS, multa e juros, limitada a 75% (setenta e cinco por cento) do valor do débito²⁹.

Além dos créditos próprios da legislação do IRPJ e da CSLL, bem como do ICMS, as duas leis autorizam a compensação de outro tipo de créditos: aqueles decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, consubstanciadas em precatórios. Nesse ponto, porém, há significativa distinção entre a sistemática adotada pelo estado de São Paulo e pela União Federal. Essa diferença se deve a uma situação específica enfrentada pelo estado de São Paulo – a exemplo de grande parte dos outros estados e municípios: o longo período decorrido entre a expedição do precatório e o seu pagamento.

28 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. *Op cit.*

29 SÃO PAULO (Estado). Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023. *Op cit.*

Na sistemática empregada pela União Federal, aceito pela Procuradoria da Fazenda Nacional o precatório oferecido para pagamento do acordo de transação, exige-se que o contribuinte registre, por escritura pública, a cessão fiduciária do direito creditório dele decorrente à União. A dívida tributária, no entanto, apenas será liquidada ao final, quando houver o pagamento do precatório, ocasião em que a PGFN providenciará a conversão em renda do valor do precatório depositado em favor da União, permitindo que o devedor levante o que sobejar o valor líquido da transação.

No estado de São Paulo, por outro lado, não é feita a cessão fiduciária do crédito para recebimento quando pago o precatório, mas verdadeira compensação de créditos tributários com créditos líquidos, certos e exigíveis do sujeito passivo contra a Fazenda Pública. Não há, portanto, ingresso efetivo de numerários nos cofres do Estado, mas sim baixa de despesas previstas, operando-se, assim, de forma permutativa.

A Resolução Conjunta SFP/PGE nº 01/2024 prevê que, para efetivar a compensação, crédito e débito serão atualizados, até a data da formalização do requerimento de habilitação do precatório à PGE. O valor do crédito na data do protocolo, deduzidas as contribuições de responsabilidade deste e os impostos incidentes sobre a operação, será atualizado pelo Sistema Único de Controle de Precatórios da PGE, pelos critérios por este utilizados. O débito inscrito na Dívida Ativa, por outro lado, será o calculado pelo Sistema da Dívida Ativa da PGE, conforme a legislação de cada tributo, acrescido dos respectivos honorários advocatícios e demais consectários legais. A extinção do crédito tributário ocorrerá ainda, conforme a Resolução Conjunta, quando validada a compensação pelo juízo da execução de origem do precatório, com a consequente baixa da obrigação pelo tribunal que o tiver expedido.

Desse modo, na sistemática empregada pela União Federal para utilização de precatórios, não há verdadeira compensação, mas sim conversão em renda do valor depositado em pagamento da obrigação imposta por decisão judicial. Já no estado de São Paulo, o crédito tributário de fato se extingue pela compensação tal qual prevista no art. 170 do Código Tributário Nacional.

9. DAÇÃO EM PAGAMENTO

Por fim, deve-se destacar a possibilidade de extinção do crédito tributário pela dação em pagamento em programas de transação tributária. Essa causa de extinção passou a constar do rol do art. 165 do Código Tributário Nacional após a alteração pela Lei Complementar nº 104/2001, exclusivamente em relação aos bens imóveis. O Supremo Tribunal Federal, no entanto, considerou possível a ampliação do rol, por lei estadual, para considerar a dação em pagamento de bens móveis uma causa de extinção do crédito tributário³⁰.

Nos entes federativos em que haja lei específica autorizando a dação em pagamento, esse instrumento pode ser utilizado em acordos de transação, de modo que o saldo líquido possa ser quitado por meio da transferência de bens de propriedade do contribuinte. Não é o caso da União Federal – que permite a dação em pagamento, mas não no contexto de transação – e do estado de São Paulo, que não prevê o instituto em qualquer hipótese.

Devemos citar, por outro lado, o caso do município de Porto Alegre, que, na Lei nº 13.051/2022, previu:

Art. 4º Nos termos do disposto nesta Lei, o Município de Porto Alegre poderá, em juízo de conveniência e oportunidade, celebrar acordo de transação e dação em pagamento sempre que, motivadamente, entender que o acordo atende ao interesse público.

§ 1º A dação em pagamento deve ser precedida de avaliação do bem ou dos bens ofertados, que devem estar livres e desembaraçados de quaisquer ônus, nos termos de regulamento.

§ 2º A dação em pagamento deve abranger a totalidade do crédito ou dos créditos que se pretende liquidar com atualização, juros, multa e encargos legais, sem desconto de qualquer natureza, assegurando-se ao devedor a possibilidade de complementação em dinheiro de eventual diferença entre os valores da totalidade da dívida e o valor do bem ou dos bens ofertados em dação.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 20 set. 2019 Plenário. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751044400>>. Acesso em: 2 out. 2024.

§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se dação em pagamento como uma modalidade de transação³¹.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo o que foi dito anteriormente, devemos lançar uma dupla visão sobre o instituto da transação tributária: como miscelânea de causas de suspensão e extinção do crédito tributário, e como causa autônoma de extinção parcial do crédito tributário.

De um lado, a transação funciona como um mecanismo preparatório, encerrando a situação conflituosa, e criando condições para que o crédito seja extinto. A extinção propriamente dita, no entanto, se dará pelos meios próprios: o pagamento – imediato ou sujeito a deferimento, moratória ou parcelamento, a conversão em renda de depósitos judiciais, a compensação, ou a dação em pagamento.

Nas hipóteses em que a transação envolve a redução do valor do débito, no entanto, é forçoso reconhecer que o crédito não será extinto na sua totalidade pelo pagamento, conversão em renda, compensação ou dação em pagamento. Quanto a essa específica parcela, é a própria transação que produz o efeito de extinguir o crédito tributário.

Entender que a transação não possui eficácia extintiva do crédito tributário deixaria sem explicação a possibilidade de redução do valor devido, mediante concessões recíprocas. Com efeito, não se trata, por certo, de remissão, tendo em vista que esta pressupõe um favor unilateral do ente tributante, enquanto a transação tem como elemento fundamental a realização de concessões recíprocas, com a finalidade de encerrar uma situação de dúvida sobre a exigibilidade ou sobre o cumprimento da obrigação tributária.

Essa eficácia extintiva parcial não está presente na totalidade dos acordos de transação, mas apenas naqueles em que há redução do valor

31 PORTO ALEGRE (Município). Lei nº 13.051, de 29 de março de 2022. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/ar/p/porto-alegre/lei-ordinaria/2022/1305/13051/lei-ordinaria-n-13051-2022-estabelece-normas-para-transacao-e-dacao-em-pagamento-de-debitos-tributarios-mediante-entrega-de-bens-execucao-de-servicos-e-de-obras-de-utilidade-publica-no-ambito-do-municipio-de-porto-alegre>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

do débito. A Lei Federal nº 13.988/2020 e a Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo, por exemplo, não permitem a concessão de descontos sobre os débitos considerados recuperáveis, limitando-os aos de difícil recuperação e aos irrecuperáveis. Em outras palavras, há casos em que a transação representará apenas um mecanismo preparatório, e a extinção se dará integralmente pelo pagamento ou pelos outros meios previstos na legislação. Nos casos em que o crédito for reduzido – e nos exatos limites dessa redução –, porém, a extinção dessa parte do crédito será decorrente da própria transação, e o remanescente será extinto pelos meios próprios.

A extinção da parcela do crédito tributário que foi reduzida pelos descontos, no entanto, só se opera com o cumprimento das demais obrigações do acordo. Em outras palavras, na eventualidade de a parcela remanescente não ser extinta, pelo pagamento ou por um dos outros meios que podem ser pactuados, a transação será rompida, os descontos serão perdidos e o crédito será restabelecido ao seu valor original, não se operando, nesse caso, a extinção da parcela reduzida. É o que determinam a Lei Federal nº 13.988/2020 e a Lei Estadual nº 17.843/2023 de São Paulo, que são uníssonas em afirmar: “os créditos abrangidos pela transação somente serão extintos quando integralmente cumpridas as condições previstas no respectivo termo”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria PGFN/ME nº 6.757, de 29 de julho de 2022. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, ed. 144, p. 79, 1 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 20 set. 2019 Plenário. Brasília, DF: STF, 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751044400>>. Acesso em: 2 out. 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DACOMO, Natalia de Nardi. **Direito tributário participativo: transação e arbitragem administrativas da obrigação tributária**. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação Tributária: Conceito, Natureza Jurídica e Limites. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 54, ano 41, p. 25-45, 2. quadr. 2023.

GAMA, Clairton Kubassewski. Transação em matéria tributária. **Revista de Estudos Jurídicos do STJ**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**: artigos 139 a 218. São Paulo: Atlas S.A., 2005, v. 3.

MORAIS, Cristiano Neuenschwander Lins de. **Cobrança e renegociação de tributos em atraso no Brasil**: análise da estrutura de incentivos do programa de transação tributária da Lei nº 13.988, de 2020. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Governo) – Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getulio Vargas, 2021.

OLIVEIRA, Phelippe Toledo Pires de. **A Transação em Matéria Tributária**. 18. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

PARISI, Fernanda Drummond. **Transação tributária no Brasil**: supremacia do interesse público e a satisfação do crédito tributário. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17843-07.11.2023.html>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução PGE nº 6 de 6 de fevereiro de 2024**. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: São Paulo, 7 fev. 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Hendrick Pineiro da; RIBAS, Lúdia Maria L. R. Transação tributária como ato-negócio administrativo: uma perspectiva de colaboração. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.35, n.1, p.157-173, 2015.

SILVA, Lazaro Reis Pinheiro. Transação como mecanismo preparatório para a extinção da obrigação tributária. *In*: ARAUJO, Juliana Furtado Costa; CONRADO, Paulo Cesar (coord.). **Transação tributária na prática da lei nº 13.988/2020**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

TORRES, Heleno, Transação em Matéria Tributária e os Limites da sua Revisão Administrativa. *In*: NOVOA, César Garcia; JIMÉNEZ, Catarina Hoyos. (coord.). **El Tributo y su Aplicación: perspectivas para el siglo XXI – Tomo II**. Madrid: Marcial Pons, 2008, p. 1757-1758.

A INTEGRAÇÃO DE *ADVANCED ANALYTICS*, *BIG DATA* E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA GESTÃO TRIBUTÁRIA: UMA NOVA FRONTEIRA PARA A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Pedro Henrique Lacerda Barbosa Ladeia¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. *Data analytics* ou *advanced analytics*; 3. *Big data* e seu uso estratégico na gestão tributária; 4. Inteligência artificial e *machine learning*; 5. Considerações finais; Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo analisa a aplicação de tecnologias emergentes – *advanced analytics*, *big data* e inteligência artificial – na gestão tributária estadual, evidenciando como tais ferramentas ampliam a capacidade de processamento e análise de dados em grande escala. Discorre-se sobre a importância estratégica dessas inovações para as administrações públicas, destacando-se a possibilidade de antecipar cenários econômicos, otimizar recursos, aprimorar a fiscalização e fortalecer o relacionamento com os contribuintes. A abordagem inclui exemplos concretos de uso de *machine learning* para classificar contribuintes conforme o nível de risco, bem como a adoção de *big data* para identificar tendências de arrecadação em tempo real. Por fim, o texto conclui que a adoção integrada dessas tecnologias se mostra essencial para uma gestão tributária mais eficiente, transparente e alinhada às melhores práticas internacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão tributária; *Advanced analytics*; *Big data*; Inteligência artificial; *Machine learning*.

¹ Mestrando em Direito e Tecnologia pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Procurador do Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

O avanço da tecnologia provoca grandes transformações não somente no âmbito das relações privadas, como também, nas mais diversas áreas da administração pública, trazendo oportunidades de inovação e melhorias significativas na eficiência das operações administrativas.

No contexto específico da administração tributária, na qual se incluem as Procuradorias, a constante necessidade de aprimorar as atividades relacionadas à arrecadação e gestão dos recursos públicos tem demandado o uso intensivo de ferramentas tecnológicas emergentes.

Historicamente, as administrações tributárias operam com métodos predominantemente manuais ou parcialmente informatizados. Entretanto, esses métodos essencialmente analógicos possuem limitações consideráveis frente ao crescimento exponencial de dados gerados diariamente. Como consequência de tal fato, a falta de integração, agilidade e precisão pode resultar em ineficiência administrativa, prejuízos operacionais e dificuldades na gestão estratégica dos recursos públicos.

Como alternativa para solução ou, ao menos, mitigação dessas consequências, destacam-se tecnologias emergentes como *advanced analytics*, *big data* e inteligência artificial (IA), especialmente com o emprego de técnicas avançadas, como o *machine learning*.

Essas tecnologias apresentam grande potencial para aprimorar os processos administrativos, antecipar tendências, fornecer insights claros e facilitar uma gestão tributária mais assertiva e moderna.

Este artigo pretende explorar essas tecnologias, abordando seu uso prático, vantagens estratégicas e exemplos concretos de aplicação nas atividades da administração tributária.

2. DATA ANALYTICS OU ADVANCED ANALYTICS

A inteligência analítica, igualmente denominada *advanced analytics* ou *data analytics*, não se configura como uma tecnologia em si, mas sim como uma abordagem que busca maximizar o potencial das informações disponíveis em uma instituição ou órgão, auxiliando na execução de suas atividades com maior eficácia. Entretanto, ainda assim, trata-se

de um elemento imprescindível para o uso de ferramentas tecnológicas de automação e análise de dados.

Para a equipe do Projeto de Análise Avançada do Fórum de Administrações Tributárias (FTA)², *advanced analytics* pode ser conceituada como:

Advanced analytics é o processo de aplicar técnicas estatísticas e de aprendizado de máquina para descobrir insights a partir de dados, e, em última análise, tomar melhores decisões sobre como alocar recursos para obter o melhor efeito possível. A maioria dos projetos de análise avançada se enquadra em uma das duas categorias:

I. Análise preditiva tem como objetivo simplesmente antecipar problemas prováveis – por exemplo, com a precisão de uma declaração de imposto ou a pontualidade de um pagamento – para que as administrações fiscais possam considerar quais ações devem ser tomadas e quando;

II. Análise prescritiva visa ajudar as administrações fiscais a entender o impacto de suas ações no comportamento dos contribuintes, para que possam selecionar o curso de ação certo para qualquer contribuinte escolhido ou grupo de contribuintes.

Portanto, pode-se dizer que, a análise preditiva concentra-se em prever eventos futuros com base na análise dos dados históricos. Com a análise preditiva, as administrações podem planejar intervenções preventivas que garantem maior eficiência na gestão tributária.

Por exemplo, imagine uma situação em que a administração tributária estadual utilize a análise preditiva para identificar, com antecedência, uma possível queda na arrecadação em um determinado setor econômico devido a mudanças nas condições do mercado. Antecipando essa tendência, o Estado pode planejar ações preventivas, realocar recursos e atuar para minimizar o impacto financeiro negativo.

2 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Advanced Analytics for Better Tax Administration: Putting Data to Work*. Paris: OECD, 2016, p. 17, tradução nossa. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/05/advanced-analytics-for-better-tax-administration_g1g6743d/9789264256453-en.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

Por outro lado, a análise prescritiva vai além de uma mera previsão. Ela oferece recomendações concretas sobre como agir frente aos cenários previstos. Se, por exemplo, uma análise indicar que determinado setor econômico apresenta alto risco de inadimplência, a análise prescritiva pode sugerir ações específicas, como campanhas educativas ou ajustes na política de fiscalização, permitindo uma atuação muito mais estratégica e eficaz.

Como pode ser verificado em diversos relatórios publicados por organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), trata-se de abordagem de ampla utilização pelas mais avançadas administrações tributárias ao redor do mundo e que, a partir dessa abordagem, colheram melhorias significativas em seus resultados de arrecadação e gestão. Logo, vislumbra-se com isso efeitos positivos quando aplicada também no âmbito interno de nosso país por suas diversas administrações tributárias.

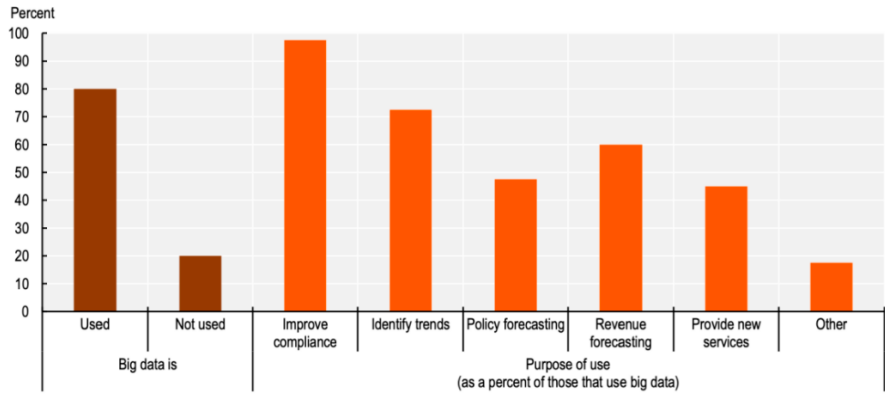
Os dados apresentados no relatório *Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*³ corroboram essa percepção ao evidenciar o crescente uso de análise avançada para gestão e direcionamento de riscos. Conforme se observa na Figura 1, 8% das administrações tributárias declaram fazer uso de big data em suas atividades, e, dessas, a maior parte emprega esse recurso para aprimorar práticas de conformidade.

Entre as 58 administrações tributárias examinadas, 55 relatam empregar ciência de dados e ferramentas analíticas, ao passo que as demais se encontram em fase de preparação para incorporar tais soluções. Do mesmo modo, a maioria das administrações analisadas já utiliza inteligência artificial, incluindo aprendizado de máquina, para avaliação de riscos e detecção de fraudes, ou se encontra em processo de implementação dessas tecnologias, conforme ilustrado na Figura 2.

3 ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD, 2023. Disponível em: . Acesso em: 14 jul. 2025.

Figura 1 – Uso de *big data* com objetivos analíticos, 2022

Percent of administrations



Note: The figure is based on ITTI data from 52 jurisdictions that are covered in this report and that have completed the global survey on digitalisation.

Fonte: OECD et al. (2023), Inventory of Tax Technology Initiatives, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/tax-technology-tools-and-digital-solutions/>, Table DM3 (acesso em 22 mai. 2023)

Figura 2 – Evolução do uso de ferramentas de ciências de dados, inteligência artificial e processos de automação robóticos entre 2018 e 2021

Percent of administrations

Status of implementation and use	Data science / analytical tools			Artificial intelligence, including machine learning			Robotic process automation		
	2018	2021	Difference in percentage points (p.p.)	2018	2021	Difference in p.p.	2018	2021	Difference in p.p.
Technology implemented and used	71.9	94.8	+22.9	31.6	54.4	+22.8	22.8	50.0	+27.2
Technology in the implementation phase for future use	19.3	5.2	-14.1	15.8	28.1	+12.3	14.0	8.6	-5.4
Technology not used, incl. situations where implementation has not started	8.8	0.0	-8.8	52.6	17.5	-35.1	63.2	41.4	-21.8

Sources: Tables A.91. and A.92.

Fonte: OCDE

3. *BIG DATA* E SEU USO ESTRATÉGICO NA GESTÃO TRIBUTÁRIA

Big data refere-se à capacidade de gerenciar e analisar grandes volumes de informações complexas, frequentemente originárias de

diversas fontes e formatos, incluindo registros eletrônicos, redes sociais, transações financeiras, entre outros.

Nesse sentido, como conceituam Przemysław Pałka e Marco Lippi⁴, o termo pode ser compreendido da seguinte forma:

O termo “big data” geralmente se refere a coleções de dados muito grandes e também ao conjunto de tecnologias, plataformas e infraestruturas que permitem o gerenciamento de tais coleções de dados. Por exemplo, todas as fotos de gatos na internet são ‘big data’. O histórico de compras de todos os usuários da Amazon é ‘big data’. Do ponto de vista de um usuário, todos os Termos de Serviço (ToS) e Políticas de Privacidade (PPs) que ele ou ela aceitou são ‘big data’. O termo ‘big data analytics’ é o termo mais preciso usado para descrever as tecnologias que se pode empregar para dar sentido ao ‘big data’ em si.

[...] A análise de big data é o processo de extrair valor dos dados brutos. Nessa busca, geralmente se baseia em tecnologias de aprendizado de máquina, inteligência artificial, ciência de dados, ciência da computação e outras disciplinas.

Mais especificamente, as metodologias de inteligência artificial e aprendizado de máquina fornecem algoritmos para a detecção de padrões de dados interessantes e também são usadas para a classificação de dados em categorias predeterminadas. Além disso, os algoritmos podem ser usados para classificar os dados de acordo com algum critério de preferência ou agrupar os dados com relação a alguma medida de similaridade.

No mesmo sentido, Leonardo Marques Garcia⁵ destaca:

A importância fundamental do Data Analytics reside no fato de que o Big Data é inútil caso esteja somente armazenado, sem qualquer processo de inteligência sobre as bases de dados. Seu valor potencial só é desbloqueado quando utilizado para impulsionar a tomada de decisões.

4 PAŁKA, Przemysław; LIPPI, Marco. Big data analytics, online terms of service and privacy policies. In: VOGL, Roland (ed.). **Research Handbook on Big Data Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021. p. 116-117.

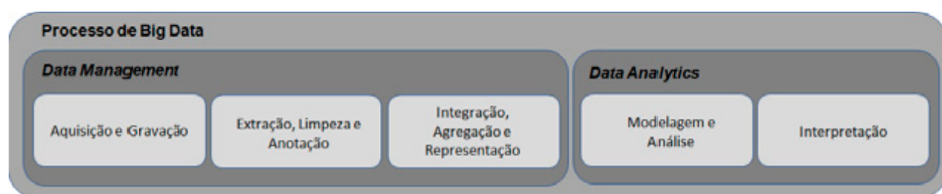
5 GARCIA, Leonardo Marques. **O uso de ferramentas de Data Analytics pelo Auditor Governamental**. Brasília, DF: TCU/Instituto Serzedello Corrêa, 2019, p. 22.

[...]

O processo geral de extrair percepções do Big Data pode ser dividido em cinco etapas, conforme apresentado na Figura 7 (GANDOMI, 2015). Esses cinco estágios formam os dois subprocessos principais: Data Management (Gerenciamento de Dados) e Data Analytics (Análise de Dados).

O gerenciamento de dados envolve processos e tecnologias de suporte para: adquirir e armazenar dados; extrair, preparar e tratar dados; e integração, agregação e representação para análise. Já o subprocesso Data Analytics se refere às técnicas usadas para modelar, analisar e adquirir inteligência em relação aos dados, sendo vista como o principal subprocesso no processo geral de extração de insights do Big Data.

Figura 3 – Processos para extrair insights de Big Data⁶



Fonte: O uso de ferramentas de *Data Analytics* pelo Auditor Governamental

Um exemplo hipotético que evidencia o uso do *big data* na administração tributária se daria quando uma administração tributária estadual adota um sistema integrado capaz de coletar dados de diferentes fontes, como notas fiscais eletrônicas, informações bancárias e declarações dos contribuintes. Esses dados são processados em tempo real ou quase em tempo real por ferramentas analíticas avançadas, possibilitando a rápida identificação de mudanças nas atividades econômicas regionais ou setoriais.

A partir desses indicativos, a administração pode ajustar de imediato suas estratégias, otimizando o desempenho na arrecadação e estreitando o relacionamento com os contribuintes. Essa habilidade de conduzir análises detalhadas e céleres confere às administrações tributárias uma

⁶ *Ibid.*

vantagem estratégica, ao permitir a gestão mais eficiente e transparente, reduzir custos operacionais e elevar a eficácia das ações administrativas.

Demonstração concreta do incremento decorrente da adoção dessa tecnologia é o da administração tributária russa em relação ao Imposto sobre o Valor Agregado (IVA)⁷. Desde 2015, o Serviço Tributário Federal (FTS) da Rússia utiliza tecnologias de *big data* para monitorar a conformidade com o IVA. As declarações fiscais de IVA, contendo informações sobre todas as transações dos contribuintes, são apresentadas digitalmente no formato de arquivo XML. Todos os dados recebidos são cruzados e os casos potenciais de fraude são identificados automaticamente. A criação do “valor agregado” do IVA é monitorada pelo FTS ao longo do ciclo de vida da mercadoria ou serviço. Em comparação com o ano anterior, a implementação do sistema permitiu aumentar a arrecadação de IVA em 12,2% em 2015.

Por fim, como indicam van der Enden e Roytman, o *big data* pode ajudar os órgãos fiscais a examinar e entender a atividade histórica e o comportamento dos contribuintes através de:

1. Armazenamento das informações originais e não alteradas. Quanto maiores forem os volumes de dados brutos, maiores serão as possibilidades de processá-los, analisá-los e avaliá-los.
2. Análise ao longo de múltiplos períodos, contribuintes e domínios fiscais, permitindo às administrações planejar suas atividades de conformidade, controle e gestão de riscos e melhorar a prestação de serviços;
3. Coleta de insights dos clientes sobre a experiência, preferências e comportamento dos contribuintes e uso disso em abordagens de design de serviços altamente personalizadas e centradas no usuário.
4. Identificação e rastreamento de mudanças nas habilidades e desempenho dos contribuintes para permitir que os órgãos de receita respondam de maneira mais eficaz e oportuna. Isso pode

⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies*. Paris: OECD, 2016, p. 56. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/technologies-for-better-tax-administration_9789264256439-en.html. Acesso em: 14 jul. 2025.

ser determinado por características como a experiência relativa de um contribuinte em um novo negócio, eventos de vida específicos que possam desencadear a necessidade de respostas mais personalizadas, ou como um contribuinte pode operar de maneira diferente em uma variedade de tipos de impostos ou programas que a administração tributária opera, ou mudanças nas condições geográficas ou localização.

5. Apoiar os resultados de todo o governo por meio do compartilhamento de insights e informações.
6. Usando análises preditivas e simulações. A análise proativa do comportamento do contribuinte pode ajudar os órgãos de receita a economizar tempo, dinheiro e esforço durante o perfil de risco⁸.

4. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E *MACHINE LEARNING*

A definição de inteligência artificial também não possui consenso entre os acadêmicos, dada a sua aplicação multidisciplinar. No entanto, para os fins deste trabalho, adota-se a definição concebida por Mary-Anne Willians⁹ como:

Inteligência artificial é um campo científico que surgiu há menos de 70 anos. Ele oferece um conjunto de métodos e técnicas para entender sistemas inteligentes e construir tecnologia inteligente.

A tecnologia de IA pode tomar decisões, realizar ações, alcançar objetivos, aprender e se adaptar usando dados, heurísticas e regras codificadas. Tipicamente, a IA realiza tarefas específicas de maneira inteligente adequada à situação usando um conjunto de passos simples codificados em software e padrões que pode encontrar em dados digitais.

[...]

Pode executar decisões e ações de forma completamente autônoma ou fornecer assistência e recomendações a tomadores de decisão humanos em sistemas conhecidos como “*human-in-the-loop*”.

8 *Ibid.*, p. 53, tradução nossa.

9 WILLIAMS, Mary-Anne. Explainable artificial intelligence. In: VOGL, Roland (ed.). *Research Handbook on Big Data Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 124, tradução nossa.

A inteligência artificial (IA), sobretudo por meio de técnicas avançadas de *machine learning*, introduz novas possibilidades no campo da administração tributária. Esses recursos tecnológicos permitem processar grandes volumes de dados em tempo real, automatizando tarefas complexas que antes demandavam esforço manual extenso, o que se traduz em maior eficiência e precisão na execução das atividades fiscais.

Ao detectar padrões que passariam despercebidos em análises convencionais, a IA contribui para a identificação de irregularidades e para a prevenção de fraudes, tornando a arrecadação mais segura e transparente. Além disso, o uso de algoritmos sofisticados possibilita a tomada de decisões fundamentadas em evidências concretas, o que otimiza o planejamento e a definição de estratégias de fiscalização, trazendo benefícios não apenas para a administração tributária, mas também para os contribuintes e para a gestão pública em geral.

Em termos de funcionamento, os sistemas de inteligência artificial, geralmente, possuem três componentes principais: (i) o *input*, que são os dados e informações fornecidos ao sistema, oriundos de ferramentas como o *big data*; (ii) o algoritmo, que é o conjunto de regras e instruções matemáticas elaboradas para o processamento desses dados e informações; e (iii) o *output*, que é o resultado do processamento dos dados e informações conforme as determinações contidas no algoritmo.

De modo simplificado, algoritmos são uma série de comandos e etapas formulados matematicamente para realizar uma determinada tarefa, utilizando, para isso, os dados fornecidos.

Em outros termos, Erik Navarro¹⁰ explica que:

[...] algoritmo é uma sequência de instruções que diz a um computador o que fazer. Como na metáfora da escada, o algoritmo divide determinada tarefa (chegar até o topo) em tarefas menores (passar por cada um dos degraus). Quanto ao seu funcionamento, podemos dividir os algoritmos em duas espécies: os programados e os não programados.

10 NAVARRO, Erik *apud* ABRAHAM, Marcus; CATARINO, João Ricardo. O uso da inteligência artificial na aplicação do direito público – o caso especial da cobrança dos créditos tributários – um estudo objetivado nos casos brasileiro e português. *e-Pública*, Lisboa, v. 6, n. 2, 2019, p. 188.

Algoritmos programados seguem as operações (‘o caminho’) definidas pelo programador. Assim, a informação ‘entra’ no sistema, o algoritmo faz o que está programado para fazer com ela, e o resultado (output) ‘sai’ do sistema. Referindo-se à operação de algoritmos programados, Alan Turing, no seminal *Computing Machinery and Intelligence*, escrito em 1950, propunha que, no lugar de se imitar o cérebro de um adulto, programando todas as operações a serem realizadas, seria mais produtivo adotar estratégia diversa: simular o cérebro de uma criança, com capacidade randômica de aprendizado. É mais ou menos isso que fazem os algoritmos não programados, chamados *learners*. Esses algoritmos criam outros algoritmos. Nesse caso, os dados e o resultado desejado são carregados no sistema (input), e este produz o algoritmo (output) que transforma um no outro. Como destaca Pedro Domingos, o computador escreve a própria programação, de forma que humanos não tenham que fazê-lo.

Outro conceito relevante em matéria de inteligência artificial é o do *data mining*, pois é através dele que ocorre a integração da inteligência artificial com as técnicas empregadas na análise avançada de dados e no *big data*, discutidas anteriormente. Conforme conceituam Sharda, Delen e Turban¹¹:

Tecnicamente falando, a mineração de dados é um processo que utiliza técnicas estatísticas, matemáticas e de inteligência artificial para extrair e identificar informações úteis e conhecimento subsequente (ou padrões) a partir de grandes conjuntos de dados. Esses padrões podem estar na forma de regras de negócios, afinidades, correlações, tendências ou modelos de previsão (ver Nemati e Barko, 2001). A maioria da literatura define a mineração de dados como “o processo não trivial de identificar padrões válidos, novos, potencialmente úteis e, em última análise, compreensíveis em dados armazenados em bancos de dados estruturados”, onde os dados estão organizados em registros estruturados por variáveis categóricas, ordinais e contínuas.

11 SHARDA, Ramesh; DELEN, Dursun; TURBAN, Efraim. *Business Intelligence, Analytics, and Data Science: A Managerial Perspective*. 10. ed. [S. l.], Pearson, 2020, p. 223, tradução nossa.

O processo de mineração de dados, tradicionalmente realizado de forma manual pelos seres humanos, evoluiu devido ao aumento exponencial de dados a serem analisados e ao desenvolvimento de tecnologias de automação. Atualmente, esse processo é realizado por meio de algoritmos desenvolvidos para identificar correlações, padrões e realizar outras análises utilizando diversas técnicas de mineração, como classificação, regressão, *clustering*, associação, entre muitas outras.

O *machine learning* é outra questão que ganha cada vez mais relevância no contexto da inteligência artificial por propiciar maior automação de processos com menor intervenção humana. Este se “refere a algoritmos de computador que detectam padrões em dados e automaticamente melhoram seu próprio desempenho ao longo do tempo”¹².

Um interessante apontamento é feito por Harry Surden¹³ em relação à nomenclatura:

Note que a frase ‘*Machine Learning*’ não se refere a uma tecnologia específica. Em vez disso, é um termo guarda-chuva que cobre várias abordagens tecnológicas distintas que compartilham características similares. Os leitores podem ter encontrado nomes como ‘redes neurais’, ‘deep learning’, ‘classificação ingênua de Bayes’ e ‘regressão logística’, que são todas abordagens de *Machine Learning* mencionadas na mídia popular.

Em matéria de *machine learning*, há três abordagens de treinamento ou aprendizado do algoritmo que possuem maior destaque: o supervisionado, o não supervisionado e o por reforço.

O aprendizado supervisionado é o método em que o padrão aprendido pelo algoritmo decorre da rotulação dos dados de entrada e da saída desejada através de um treinamento realizado por humanos. Ou seja, possibilita a replicação automatizada de dados rotulados que não tenham sido previamente processados.

12 SURDEN, Harry. *Machine Learning* and law: An overview. In: VOGL, Roland (ed.). *Research Handbook on Big Data Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 215, tradução nossa.

13 *Ibid.*, p. 217, tradução nossa.

Por outro lado, o aprendizado não supervisionado ocorre em relação a dados que não tenham sido previamente rotulados em relação à saída desejada. Neste método, “sem nenhuma informação sobre o resultado desejado, o aprendizado não supervisionado utiliza dados como entrada e os agrupa e segmenta com base em medidas de similaridade e probabilidades de pertencimento”¹⁴. Dessa forma, não há necessidade de intervenção humana, pois o próprio algoritmo realiza a detecção dos padrões nos dados para obtenção de determinado resultado.

Por fim, o método de aprendizado por reforço, conforme Willians¹⁵:

Utiliza de “recompensas” e “punições” para obtenção de melhores resultados de saída, aprendendo a selecionar ações que maximizem a recompensa acumulada em um ambiente interativo. O aprendizado por reforço depende do feedback do sistema sobre as próprias ações e experiências através de tentativa e erro. É prevalente em robótica e em outros domínios, como jogos de computador, onde um sistema de IA pode interagir com o ambiente, medir seu próprio desempenho e progresso em direção a um objetivo usando recompensas. Por exemplo, robôs podem aprender a se locomover mais rapidamente ao recompensar uma locomoção mais rápida, porque eles podem medir sua própria velocidade. O aprendizado por reforço pode ser usado para gerenciar o trade-off entre exploração e exploração que sistemas de IA frequentemente enfrentam em um ambiente específico, onde precisam decidir entre explorar, ou seja, uma ação não tentada, e explorar, ou seja, uma ação subótima conhecida. A estrutura de recompensa pode ser usada para determinar o equilíbrio do trade-off para que um agente possa tentar algo novo em situações onde o risco pode ser recompensado. O aprendizado por reforço também pode ser invertido e usado por um sistema de IA para aprender por observação e demonstração.

Um exemplo hipotético de aplicação de *machine learning* em uma administração tributária consiste na adoção de um sistema inteligente que classifica os contribuintes conforme seu nível de risco fiscal.

14 WILLIAMS, Mary-Anne. Explainable artificial intelligence. In: VOGL, Roland (ed.). **Research Handbook on Big Data Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 243, tradução nossa.

15 *Ibid.*, p. 250.

Para isso, são empregados algoritmos de aprendizado supervisionado, alimentados com dados históricos sobre comportamento fiscal, declarações anteriores, segmento econômico, volume financeiro e outras variáveis pertinentes.

Uma vez implantado, o sistema categoriza automaticamente os contribuintes em faixas de risco (baixo, médio e alto), permitindo o direcionamento mais eficiente de recursos humanos e materiais. Contribuintes de risco elevado podem ser submetidos a fiscalizações específicas ou a monitoramento contínuo, ao passo que aqueles classificados como baixo risco podem usufruir de procedimentos simplificados, o que reduz custos e aprimora o relacionamento entre o Estado e os contribuintes.

Portanto, o emprego de técnicas avançadas de inteligência artificial, desse modo, constitui uma ferramenta estratégica para melhorar os processos administrativos, mitigar gastos e elevar a eficiência das operações na administração tributária.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, analisamos em profundidade como as tecnologias emergentes – *advanced analytics*, *big data* e inteligência artificial – vêm transformando a gestão tributária. Desde o princípio, evidenciou-se que essas soluções impulsionam a eficiência das atividades administrativas, gerando avanços notáveis nos âmbitos operacional, financeiro e estratégico.

O *advanced analytics*, com suas vertentes preditiva e prescritiva, revela-se um recurso valioso para as administrações tributárias. Ao antecipar possíveis inadimplências, flutuações de arrecadação em determinados segmentos e demais variáveis econômicas, torna-se viável adotar medidas preventivas. Dessa forma, os agentes integrantes da administração tributária podem ajustar rapidamente seus planos de ação, evitando perdas significativas e alocando recursos de maneira mais criteriosa.

Também se constatou que o uso estratégico de *big data* fortalece a capacidade analítica das administrações tributárias, ao reunir grandes volumes de dados de fontes diversas, como registros de contribuintes e informações bancárias. Essa consolidação de dados possibilita a compreensão mais ampla do comportamento econômico e fiscal, assegurando tomadas de decisão mais embasadas e aproximando a administração

tributária do contribuinte. As decisões ganham em agilidade e confiabilidade, refletindo em maior transparência e melhor relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Por sua vez, a inteligência artificial, em especial as técnicas avançadas de *machine learning*, desponta como aliada fundamental na automação de rotinas antes onerosas e sujeitas a falhas humanas. Os algoritmos inteligentes permitem, por exemplo, classificar contribuintes por níveis de risco, de modo a direcionar fiscalizações e acompanhamentos de forma mais específica. Essa abordagem oferece rapidez na identificação de inconsistências, reduz custos administrativos e aprimora o desempenho global das ações fiscais.

A integração entre essas ferramentas – a previsão fornecida pelo *advanced analytics*, a amplitude de dados do *big data* e a automação inteligente da IA – resulta em uma gestão tributária ainda mais ágil e eficiente, alinhada às práticas internacionais. Com processos bem estruturados e baseados em análises fundamentadas, as administrações tributárias ampliam sua capacidade de resposta aos desafios diários, otimizam recursos e melhoram a interação com os contribuintes.

Conclui-se, assim, que a adoção integrada dessas tecnologias não apenas representa uma oportunidade de modernização, mas constitui uma real necessidade estratégica para as administrações tributárias estaduais brasileiras. É fundamental promover investimentos em infraestrutura tecnológica, na capacitação das equipes e em políticas públicas claras, que incentivem um uso responsável e transparente dessas soluções. As melhorias decorrentes dessa modernização beneficiam tanto a arrecadação quanto a gestão pública, garantindo um ambiente fiscal mais justo, confiável e eficiente para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus; CATARINO, João Ricardo. O uso da inteligência artificial na aplicação do direito público – o caso especial da cobrança dos créditos tributários – um estudo objetivado nos casos brasileiro e português. *e-Pública*, Lisboa, v. 6, n. 2, 2019.

GARCIA, Leonardo Marques. **O uso de ferramentas de Data Analytics pelo Auditor Governamental**. Brasília, DF: TCU/ Instituto Serzedello Corrêa, 2019, p. 22.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Advanced Analytics for Better Tax Administration: Putting Data to Work**. Paris: OECD, 2016. p. 17. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/05/advanced-analytics-for-better-tax-administration_g1g6743d/9789264256453-en.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax Administration 2023: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies**. Paris: OECD, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/900b6382-en>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Technologies for Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies**. Paris: OECD, 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/technologies-for-better-tax-administration_9789264256439-en.html. Acesso em: 14 jul. 2025.

PAŁKA, Przemysław; LIPPI, Marco. Big data analytics, online terms of service and privacy policies. *In*: VOGL, Roland (ed.). **Research Handbook on Big Data Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 116-117.

SHARDA, Ramesh; DELEN, Dursun; TURBAN, Efraim. **Business Intelligence, Analytics, and Data Science: A Managerial Perspective**. 10. ed. [S. l.]: Pearson, 2018.

SURDEN, Harry. *Machine Learning* and law: An overview. *In*: VOGL, Roland (ed.). **Research Handbook on Big Data Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021, p. 217.

WILLIAMS, Mary-Anne. Explainable artificial intelligence. *In*: VOGL, Roland (ed.). **Research Handbook on Big Data Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.