

PARECER

**INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL -- INPI.
APLICAÇÃO DAS RECEITAS AUFERIDAS COM SUAS
ATIVIDADES. PREÇOS PÚBLICOS E A NATUREZA VINCULADA
DOS RESULTADOS DE SUA ARRECADAÇÃO. AUTONOMIA
FINANCEIRA DO INPI. INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DA LEI Nº 3º
DA LEI Nº 5.648/1970 E DA LEI Nº 9.279/1996.**

**PROFESSOR DR. SERGIO ANDRÉ ROCHA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
LIVRE-DOCENTE EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Curriculum Lattes disponível no link abaixo:
<http://lattes.cnpq.br/1244246885259389>

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2023.

Prezado Dr. Gabriel Francisco Leonardos,

Apresentamos, em anexo, nosso Parecer sobre algumas questões de Direito Financeiro objeto da Ação Civil Pública nº 5095710-55.2021.4.02.5101/RJ, ajuizada pela Associação Brasileira da Propriedade Intelectual.

Para facilitar a compreensão de nossas considerações, este Parecer foi dividido nas seguintes seções:

I. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS _____	4
1. Contexto Fático _____	4
2. Escopo _____	13
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTE PARECER _____	14
1. Sobre a Natureza Jurídica dos Valores Arrecadados pelo INPI _____	14
1.1. Vinculação das Receitas Arrecadadas pelo INPI ao Financiamento de suas Atividades _____	17
1.2. Comentários sobre o Artigo 3º da Lei nº 5.648/1970 _____	19
1.3. Desvinculação das Receitas do INPI e Desvio de Finalidade _____	20
1.4. Reconhecimento da Vinculação das Receitas Auferidas pelo INPI e o Artigo 20 da LINDB _____	21
1.5. Reconhecimento da Vinculação das Receitas Auferidas pelo INPI e o Artigo 107 do ADCT _____	24
1.6. Conclusão desta Seção _____	26
2. Autonomia Financeira do INPI e o Artigo 239 da Lei nº 9.279/1996 _____	27
3. Destinação dos Recursos Arrecadados pelo INPI ao Instituto e a Lei de Responsabilidade Fiscal _____	28
4. A Necessidade de Previsão Orçamentária não Infirmar a Autonomia Financeira do INPI _____	32
III. RESPOSTAS AOS QUESITOS _____	33

Professor Dr. Sergio André Rocha
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Estamos à disposição para prestar esclarecimentos a respeito dos comentários a seguir.

Cordialmente,



Sergio André Rocha
Professor de Direito Financeiro e Tributário da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

I. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

1. Contexto Fático

1. A Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (“ABPI”), ajuizou Ação Civil Pública em face do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (“INPI” ou “Instituto”), por meio da qual questiona o subfinanciamento da parte ré que, segundo a autora, levaria à precarização do funcionamento do INPI, que teria consequências relevantes no que se refere à sua capacidade de atender às demandas da sociedade em um prazo minimamente razoável.¹
2. A ABPI sustentou que essa situação foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.529 (“ADI 5.529”), o que evidencia um **estado de desconformidade** que justifica a prestação de tutela jurisdicional para se assegurar que o INPI possa exercer suas funções institucionais do modo que atenda aos anseios da sociedade brasileira.
3. No centro do debate, está a **precariedade orçamentária** do INPI, decorrente de o Instituto não ter disponibilidade e independência financeira para administrar os recursos pelo mesmo arrecadados.
4. O INPI é uma autarquia federal, que foi instituída pela Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970 (artigo 1º).
5. Os objetivos do Instituto estão previstos no artigo 2º desta lei, segundo o qual:

“Art. 2º O INPI tem por finalidade principal executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica, bem como pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial.”

¹ Petição Inicial da ABPI, p. 3-4.

6. Já o artigo 3º da Lei nº 5.648/1970, que é relevante para nossas considerações adiante, delimita o patrimônio do INPI, estabelecendo que:

“Art. 3º O patrimônio do Instituto será constituído dos bens, direitos e valores pertencentes à União e atualmente vinculados ao Departamento Nacional da Propriedade Industrial, ou sob sua responsabilidade, e transferidos àquele Instituto por esta lei, **bem como da receita resultante da execução dos seus serviços** e dos recursos orçamentários da União que lhe forem proporcionados.” (Destaque nosso)

7. Pela redação deste dispositivo, o custeio do INPI teria duas fontes distintas:

- a receita resultante da execução dos seus serviços; e
- os recursos orçamentários destinados pela União Federal ao Instituto.

8. A questão central, cuja análise será apresentada neste parecer, refere-se à primeira rubrica acima (a receita decorrente dos serviços prestados pelo INPI), a qual, atualmente, não é integralmente revertida para o custeio das atividades desenvolvidas pelo Instituto.

9. Este tema tem conexão com o disposto no artigo 239 da Lei nº 9.279/1996, que sinaliza a **independência financeira** do INPI, listando algumas de suas competências administrativas. Em textual:

“Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as necessárias transformações no INPI, para **assegurar à Autarquia autonomia financeira e administrativa**, podendo esta:

I - contratar pessoal técnico e administrativo mediante concurso público;

II - fixar tabela de salários para os seus funcionários, sujeita à aprovação do Ministério a que estiver vinculado o INPI; e

III - dispor sobre a estrutura básica e regimento interno, que serão aprovados pelo Ministério a que estiver vinculado o INPI.

Parágrafo único. As despesas resultantes da aplicação deste artigo correrão por conta de recursos próprios do INPI.”

10. Nessa linha de ideias, consideraremos em nossos comentários três premissas fáticas:

- o INPI não possui dotações orçamentárias suficientes para fazer face às necessidades de custeio e investimento em suas próprias atividades;
- contudo, embora seja vitimada por evidente precariedade financeira, atualmente o Instituto não tem acesso sequer às receitas decorrentes de seus serviços;
- essa situação vai na contramão do que estabelece a legislação, que tem como pilar a autonomia financeira do INPI.

11. Conforme já decidido pelo STF, as atividades desenvolvidas pelo Instituto são remuneradas por preços públicos, de modo que os valores pelo mesmo arrecadados não têm natureza tributária. Essa foi a posição acolhida pelo Tribunal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.863 (“ADI 3.863”).

12. No dia 04 de fevereiro de 2022, a juíza Caroline Somesom Tauk, da 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, proferiu despacho intimando a União Federal a se manifestar sobre três temas relevantes para o deslinde da questão objeto da Ação Civil Pública nº 5095710-55.2021.4.02.5101/RJ, conforme abaixo:

“No caso em apreço, três aspectos chamam a atenção e não foram tratados pela UNIÃO em sua contestação. O primeiro refere-se à natureza jurídica do preço público. O INPI é, ano após ano, superavitário e a maior parte de sua receita se origina da prestação de serviços, conforme demonstrado nos autos. Em contraste, o particular, obrigado a desembolsar valores adicionais para ter acesso àquele

serviço público, não vê a aplicação dos valores no amplo custeio da atividade que enseja a cobrança. Tal cenário parece, à primeira vista, desvirtuar a destinação do produto da arrecadação e a natureza jurídica dos preços públicos, com prejuízo para a prestação dos serviços que justificam sua cobrança. Em suma, o particular paga muito mais do que recebe.

O segundo aspecto é de ordem legal. O art. 3º da Lei 5.648/70 impõe que ‘a receita resultante da execução dos seus serviços’ integre o patrimônio do INPI, bem como o art. 239 da Lei 9.279/1996 lhe assegura autonomia financeira. Entretanto, a ausência de uma relação objetiva entre o preço que se paga e o orçamento destinado à autarquia afeta diretamente sua autonomia, sobretudo diante do Ofício do INPI afirmando que o valor atual que lhe foi destinado permite cumprir seu Plano de Ação 2022 somente até julho.

Terceiro, o Plano de Ação 2022 representa uma das medidas adotadas pelo INPI em cumprimento à decisão proferida pela Suprema Corte na ADI nº 5.529, rel. Min. Dias Toffoli, a qual fez apelo à Administração Pública para que ‘envide efetivos esforços no sentido de superar as deficiências na análise dos pedidos de patentes’, situação que exige respeito à sua autonomia financeira. Apenas para fins de comparação, as atividades do USPTO (United States Patent and Trademark Office) são custeadas pelas tarifas pagas pelos usuários (user fees), as quais não podem ser destinadas para outros propósitos e, havendo excesso, ingressam em um Fundo destinado à própria agência.”²

13. Ao responder a este despacho do Juízo da 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, a Divisão de Orçamento e Custos do INPI emitiu a Nota Técnica/SEI nº 1/2022, cuja conclusão reforçou a premissa de que os recursos arrecadados pelo Instituto são de sua titularidade, e que o acesso aos mesmos vem sendo negado por falta de destinação na Lei Orçamentária Anual. Em textual:

“5.1. A receita arrecadada pelo INPI, quer seja a receita serviços, quer seja a resultante dos rendimentos da aplicação do saldo da sua conta caixa, pertence ao próprio Instituto, conforme demonstram os resultados expressos nas suas demonstrações contábeis.

² Despacho da Juíza Caroline Somesom Tauk, evento 98.

5.2. Contudo, a utilização dos recursos financeiros do INPI é limitado pela LOA, sendo que a participação do Instituto é estabelecido na Constituição Federal.

5.3. A nosso ver, a solução para autonomia do INPI na utilização da sua receita de serviços depende da avaliação da participação do INPI na LOA.”³

14. Em 12 de abril de 2022, a juíza Caroline Somesom Tauk proferiu sentença julgando parcialmente procedente o pedido da ABPI. O dispositivo desta decisão tem a seguinte redação:

“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO, na forma do art. 487, I, do CPC, para:

i) CONDENAR o INPI a:

a) apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório diagnóstico atualizado e detalhado do funcionamento da autarquia, identificando pontos de inefetividade e de ineficiência, a partir de parâmetros técnicos e comparados, bem como as necessidades materiais, orçamentárias e funcionais para aprimoramento de suas atividades;

b) apresentar, no mesmo prazo de 90 (noventa) dias, exposição das medidas a serem progressivamente adotadas para aprimoramento de suas atividades e um planejamento detalhado para sua adoção, bem como sua respectiva previsão orçamentária;

O planejamento deve abranger o período a partir da prolação desta sentença referente aos anos de 2022, 2023 e 2024. Deve, ainda, ser específico quanto às ações a serem realizadas, os meios de execução, os prazos e as fontes de custeio e será objeto de análise e homologação na fase de cumprimento de sentença, na forma da fundamentação.

c) implementar o plano de reestruturação a que se refere o item ‘b’, após homologação neste processo, devendo apresentar relatórios demonstrativos da adoção das medidas realizadas de modo periódico ao Juízo, permitindo-se a aferição de sua suficiência e adequação;

³ Nota Técnica/SEI nº 1/2022, evento 108.

ii) CONDENAR a UNIÃO a proceder à destinação ao INPI das receitas necessárias para a efetivação do plano referido no item ‘b’, efetuando seu repasse em atenção ao respectivo cronograma homologado na fase de cumprimento de sentença.”⁴

15. O INPI apresentou Embargos de Declaração contra esta decisão, os quais foram parcialmente providos conforme abaixo:

“DISPOSITIVO

Ante o exposto, CONHEÇO DOS EMBARGOS E DOU-LHES PARCIAL PROVIMENTO, para, aplicando efeito integrativo, constar a seguinte redação no dispositivo da sentença embargada:

‘Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO, na forma do art. 487, I, do CPC, para:

i) CONDENAR o INPI a:

a) apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório diagnóstico atualizado e detalhado do funcionamento da autarquia, identificando pontos de inefetividade e de ineficiência, a partir de parâmetros técnicos e comparados, bem como as necessidades materiais e funcionais para aprimoramento de suas atividades;

b) cumprida a obrigação anterior, apresentar, sucessivamente, em prazo de 90 (noventa) dias, exposição das medidas a serem progressivamente adotadas para aprimoramento de suas atividades e um planejamento detalhado para sua adoção, bem como sua respectiva necessidade de receita;

O planejamento deve abranger o período a partir da prolação desta sentença referente aos anos de 2022, 2023 e 2024. Deve, ainda, ser específico quanto às ações a serem realizadas, os meios de execução, os prazos e a necessidade de custeio e será objeto de análise e homologação na fase de cumprimento de sentença, na forma da fundamentação. (...)”⁵

⁴ Sentença 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, evento 122.

⁵ Decisão Embargos de Declaração 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, evento 141.

16. A União Federal apelou da sentença proferida pelo juízo da 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, trazendo como base para sua argumentação o § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”),⁶ o qual, como veremos, em nada contradiz a decisão de primeira instância.⁷
17. Tendo este dispositivo como ponto de partida, alegou a União Federal que, com base no artigo 4º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal caberia à Lei de Diretrizes Orçamentárias (“LDO”) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sendo que, segundo o § 1º deste dispositivo, integrará a LDO o Anexo de Metas Fiscais. Aduz a União, portanto, que haveria restrições orçamentárias para que as receitas auferidas pelo INPI fossem alocadas ao Instituto.
18. Outro fundamento utilizado pela União Federal para fundamentar sua apelação foi o artigo 107, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”), que cuidava do teto de gastos, e que encontra-se revogado após a edição da Lei Complementar nº 200/2023, que estabeleceu o novo arcabouço fiscal.⁸
19. Na sequência, a apelação da União Federal parece corroborar a posição defendida pela ABPI, ao argumentar que “os limites previstos para cada unidade vinculada à Administração Pública não estão restritos à previsão de sua capacidade arrecadatória, podendo superá-lo, o que efetivamente ocorre

⁶ Apelação da União Federal, evento 130, p. 4.

⁷ “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

⁸ Cf. Emenda Constitucional nº 126/2022, artigo 9º.

para grande maioria, haja vista seu financiamento à conta de recursos ordinários do Tesouro Nacional”.⁹

20. Acrescenta, ainda, a apelação da União Federal que “no que diz respeito à aplicação de recursos com destinação vinculada, **fica assegurada sua destinação mesmo que em exercício diverso ao seu ingresso, nos termos previstos no § único do art. 8º da LRF, não ocorrendo qualquer possibilidade na legislação de destinação de recursos vinculados à finalidade diversa da previsão**”.¹⁰ (Destaque nosso)
21. Assim, a União Federal indica não só que o Tesouro Nacional deveria financiar entidades como o INPI para além de sua capacidade arrecadatória, como que os recursos vinculados lhe pertencem e não deveriam ter outra finalidade que não o financiamento de suas atividades.
22. Em relação ao artigo 3º da Lei nº 5.648/1970 e o artigo 239 da Lei nº 9.279/1996, mais uma vez a argumentação da União Federal se apresentou contraditória, afirmando-se que esses dispositivos não determinariam que “as receitas auferidas pelo INPI, em sua totalidade, tem destinação própria, mas sim que elas fazem parte do patrimônio da autarquia”.¹¹ Em outras palavras, sustenta a União Federal que as receitas do INPI não teriam destinação própria, mas seriam integralmente do Instituto.
23. O INPI também apelou contra a sentença da 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. No que interessa a este parecer, sustentou o Instituto que o artigo 3º da Lei nº 5.648/1970 não traria uma vinculação das receitas auferidas pelo Instituto ao financiamento de suas próprias atividades, adotando, neste particular, posição diversa daquela sustentada pela própria

⁹ Apelação da União Federal, evento 130, p. 5.

¹⁰ Apelação da União Federal, evento 130, p. 5.

¹¹ Apelação da União Federal, evento 130, p. 9.

União Federal. Chega o INPI até mesmo a defender que este dispositivo teria sido revogado pelo artigo 36 do ADCT.¹²

24. Como visto, a sentença deu parcial provimento ao pedido da ABPI. Isso porque a decisão de primeira instância rejeitou o pedido de determinação da aplicação integral das receitas decorrentes das atividades do INPI em suas próprias atividades, como se infere do seguinte trecho:

“A União deve ser condenada a sanar a desconformidade estrutural existente no sistema brasileiro de proteção da propriedade industrial, por meio do repasse ao INPI dos recursos orçamentários necessários para a execução do planejamento homologado pelo Juízo, observando o respectivo cronograma.

A princípio, o art. 3º da Lei nº 5.648/70, o art. 239 da Lei nº 9.279/96, a natureza de preço público e a exigência de alguma vinculação do produto da arrecadação à atividade que justifica a cobrança dos valores obrigaria a União a repassar ao INPI a integralidade das receitas por ele auferidas pela prestação dos seus serviços. Não obstante, no caso concreto, entendo não ser necessária uma intervenção judicial de tamanha amplitude. Invoco, nesse ponto, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que previu expressamente o dever de qualquer órgão decisor de considerar as consequências práticas da decisão, bem como as lições da doutrina no sentido de que decisões judiciais geram efeitos para além da solução do caso concreto (TIMM, Luciano Benetti. Artigos e ensaios de direito e economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018).

Em um cenário de escassez de recursos, justifica-se a intervenção do Judiciário apenas para determinar à União o repasse ao INPI das receitas suficientes para fazer frente às suas necessidades. Por isso, considerando que este provimento basta para os fins da demanda estrutural, reputo ser mais adequado, ao menos diante da pretensão dos presentes autos, que os Poderes Executivo e Legislativo deliberem sobre a integralidade do repasse. Tendo em vista que o atual pedido de repasse da integralidade está vinculado à causa de pedir relativa ao problema estrutural, sua rejeição nos presentes autos não impede futura apreciação judicial sobre o tema em eventual demanda autônoma.”¹³

¹² Apelação do INPI, evento 155, p. 7-8.

¹³ Sentença 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, evento 122.

25. Esta parte da sentença foi objeto de recurso adesivo por parte da ABPI, no qual se sustentou a inaplicabilidade do artigo 20 da LINDB ao presente caso.
26. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região atribuiu efeito suspensivo à apelação apresentada pelo INPI,¹⁴ em decisão que foi objeto de recurso de agravo pela ABPI.¹⁵

2. Escopo

27. Considerando os fatos descritos acima, fomos solicitados a apresentar nossa análise a respeito dos fundamentos jurídicos sustentados pela ABPI, pela União Federal e pelo INPI, considerando, ainda, a motivação da sentença proferida pela 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.
28. Para tornar nossas conclusões mais claras, ao final deste parecer responderemos aos seguintes quesitos:
- i. Qual a natureza jurídica dos valores pagos pelos tomadores de serviços do INPI pela prestação de serviços pelo Instituto?
 - ii. Tais montantes, arrecadados pelo INPI, são vinculados ao financiamento das suas atividades?
 - iii. É possível afirmar que tal vinculação encontra-se expressamente prevista no artigo 3º da Lei nº 5.648/1970?
 - iv. Considerando o disposto no artigo 239 da Lei nº 9.279/1996, pode-se sustentar que o INPI deveria ser autônomo financeiramente?

¹⁴ Despacho TRF 2, evento 157, p. 2.

¹⁵ Agravo Interno da ABPI, evento 158.

- v. O artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro impede o Poder Judiciário de reconhecer a obrigação da União Federal de alocar, ao INPI, as receitas decorrentes de suas atividades?
 - vi. O artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias restringe a destinação, ao INPI, dos valores arrecadados pelo Instituto, ao financiamento de suas próprias atividades?
 - vii. Encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal alguma restrição à alocação dos resultados gerados pelos serviços prestados pelo INPI ao financiamento de suas atividades?
29. Listados os quesitos, apresentamos a seguir os fundamentos de nossas conclusões.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTE PARECER

1. Sobre a Natureza Jurídica dos Valores Arrecadados pelo INPI

30. Como já mencionamos, a natureza jurídica dos valores arrecadados pelo INPI foi fixada pelo STF no julgamento da ADI 3.863, cuja ementa tem a seguinte redação:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. PROGRAMA DE INCENTIVOS. EQUIPAMENTOS PARA TV DIGITAL E COMPONENTE ELETRÔNICOS SEMICONDUCTORES. PROPRIEDADE INTELECTUAL. MP 352/2007. CONVERSÃO EM LEI. LEI 11.484/2007. RESERVA LEGAL. PREÇO PÚBLICO. RETRIBUIÇÃO AOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO INPI. PEDIDO DE REGISTRO. DIREITO DE PROPRIEDADE E LIVRE INICIATIVA.

1. O princípio da reserva de lei tributária significa que as intervenções no patrimônio jurídico do contribuinte devem ser precedidas de lei formal. Não implica em ofensa a essa norma a possibilidade de

suspender a aplicação de regime tributário a contribuinte que não satisfaz as contrapartidas exigidas, por tratar-se de dever-poder do Poder Público em exoneração fiscal.

2. Comando normativo que impõe a observância por parte dos participantes em regimes de incentivo aos regulamentos destes, assinalando infração e sanção no caso de descumprimento, é não só constitucional, mas decorrência lógica da teoria da norma jurídica e do papel central das sanções nesse contexto.

3. Preço pago como retribuição à análise de pleito de registro de marcas ou proteção das topografias de circuitos integradas ou pedidos de patentes no sistema de proteção à propriedade intelectual não ostenta compulsoriedade, possuindo natureza jurídica de tarifa ou preço público, devida por interesse do particular. Art. 228 da Lei 9.279/1996. Súmula 545 do STF. Precedente: ADI 800, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 1º.07.2014.” (Destaque nosso)

31. Esta questão foi bem delimitada no voto do Ministro Relator, Edson Fachin, do qual extraímos o seguinte trecho:

“De acordo com entendimento sumulado desta Corte, “[p]reços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.” (Súmula 545 do STF).

No presente caso, o custeio desses serviços prestados pelo INPI não ostenta compulsoriedade própria de taxas, assim como a utilidade pública em si não está associada a prestações da estatalidade em sentido estrito.

[...]

Igualmente, também não há inovação à ordem jurídica, tendo em conta que a referida retribuição já encontra-se devidamente prevista no art. 228 da Lei 9.279/1996: ‘Para os serviços previstos nesta Lei será cobrada retribuição, cujo valor e processo de recolhimento serão estabelecidos por ato do titular do órgão da administração pública federal a que estiver vinculado o INPI.’”

32. Vê-se que a decisão do STF considerou compatível com o princípio da legalidade a previsão contida no artigo 228 da Lei nº 9.279/1996, que estabelece a forma de determinação do preço dos serviços prestados pelo INPI.

Em textual:

“Art. 228. Para os serviços previstos nesta Lei será cobrada retribuição, cujo valor e processo de recolhimento serão estabelecidos por ato do titular do órgão da administração pública federal a que estiver vinculado o INPI.”

33. Nessa linha de ideias, nota-se que é inquestionável, a esta altura, que a retribuição cobrada pelo INPI tem natureza jurídica de **preço público**. Como já observava Aliomar Baleeiro, “o preço poderá ser fixado por ato da autoridade administrativa se a lei lhe acometeu essa atribuição ou se deu autonomia financeira ao estabelecimento público. Um preço pode ser estabelecido, exigido e majorado em qualquer dia do ano para cobrança imediata”.¹⁶

34. Sabe-se que um dos temas mais complexos da teoria tributária e financeira é a distinção entre taxas e preços públicos. Contudo, uma vez que o STF já concluiu que, neste caso, estamos diante de preço, não há necessidade de discorrermos sobre os diversos critérios propostos pela doutrina e pela jurisprudência para separar taxas e preços.

35. De outra parte, cabe-nos analisar certas características desses dois institutos, que são relevantes para o exame do caso em tela. Vejamos.

¹⁶ BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 253.

1.1. Vinculação das Receitas Arrecadadas pelo INPI ao Financiamento de suas Atividades

36. Uma das características usualmente apontadas das taxas seria o seu caráter contraprestacional, a indicar que o tributo é cobrado em razão e na medida do serviço público ou da atividade de polícia exercidos pelo Estado.¹⁷
37. Contudo, tal caráter contraprestacional das taxas é, por vezes colocado em xeque, havendo autores que questionam se esses tributos teriam, de fato, esse caráter bilateral e sinalagmático.
38. Se em relação às taxas a contraprestacionalidade é questionada,¹⁸ **o mesmo não acontece no caso dos preços públicos**. De fato, a sua própria natureza privada demanda que os valores recolhidos dessa forma sejam relacionados e destinados exclusivamente ao custeio dos serviços prestados. Como observava Bernardo Ribeiro de Moraes, “sabemos que o preço público é contraprestacional. Diante das relações contratuais, podemos falar em prestação e em contraprestação, termos jurídicos ligados a relação *ex voluntate*”.¹⁹
39. Esta questão foi bem posta em passagem doutrinária do Desembargador Marcus Abraham, que ao tratar da distinção entre taxas e preços públicos afirmou o seguinte:

¹⁷ Cf. COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 135.

¹⁸ Ver, por exemplo: FERRAZ, Roberto. *Taxa: Instrumento de Sustentabilidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2013. p. 67-74.

¹⁹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Doutrina e Prática das Taxas*. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 136.

“Assim, a regra geral é que o produto arrecadado dos preços públicos não ingressa nos cofres públicos. Ou estes recursos irão integrar o patrimônio das empresas públicas estatais ou irão diretamente para o patrimônio das empresas privadas concessionárias ou permissionárias, que realizam, no lugar do Estado, esses serviços públicos.

Poder-se-ia até mesmo diferenciar as denominações entre preço público e a tarifa, a se considerar como sendo o primeiro quando o valor fosse pago a alguma empresa estatal pública, e a segunda quando o prestador fosse uma empresa privada concessionária. Em qualquer dos casos, entretanto, **o produto da arrecadação não ingressaria nos cofres públicos – e não seria, portanto, considerado receita pública, já que esses serviços são oferecidos por empresas, sejam elas estatais ou privadas, que possuem um patrimônio autônomo em relação ao patrimônio do Estado.** Ressalve-se que esses recursos apenas ingressarão no patrimônio público de maneira indireta se forem arrecadados por empresas públicas ou sociedades de economia mista, já que o Estado delas participa como sócio ou acionista.”²⁰ (Destaque nosso)

40. As conclusões do citado autor são irretocáveis. Os preços, cobrados pela prestação de serviços, não geram receita para o Estado, integrando o patrimônio e revertendo para as próprias atividades da entidade que os presta.
41. Reforça-se, assim, o caráter vinculado dos preços públicos, que já eram observados pelo saudoso Professor Titular da Universidade Federal Fluminense, Aurélio Pitanga Seixas Filho:

“Sendo o preço público o valor que o usuário de um serviço paga pela utilização desse serviço, em uma relação jurídica de natureza contratual, não seria normal que esse valor pago recebesse uma destinação diversa daquela da manutenção do serviço, já que, ordinariamente, as necessidades financeiras do serviço são mantidas com a receita obtida com o pagamento do preço público.

²⁰ ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 386-387.

Assim, a vinculação ou afetação da receita do preço público ao respectivo serviço que produziu esse preço público é uma consequência natural da relação jurídica contratual.²¹ (Destaque nosso)

42. Portanto, pode-se firmar duas premissas a respeito da natureza vinculada dos preços públicos:

- Uma vez que os preços públicos justificam-se em razão de uma atividade, específica e divisível, realizada pelo Estado, direta ou indiretamente, em benefício do particular, os valores arrecadados com a realização de tal atividade deve, obrigatoriamente, reverter para o custeio da mesma. Assim, a receita dos preços públicos é essencialmente vinculada.
- A arrecadação de preços públicos por autarquias e empresas públicas não integra o patrimônio da União Federal. Tais recursos são indissociáveis da entidade que executou as atividades que lhes deram causa.

1.2. Comentários sobre o Artigo 3º da Lei nº 5.648/1970

43. Este entendimento reflete o disposto no artigo 3º da Lei nº 5.648/1970, que já transcrevemos anteriormente, mas que trazemos novamente abaixo para fins de clareza de nossas considerações:

“Art. 3º **O patrimônio do Instituto será constituído** dos bens, direitos e valores pertencentes à União e atualmente vinculados ao Departamento Nacional da Propriedade Industrial, ou sob sua responsabilidade, e transferidos àquele Instituto por esta lei, **bem como da receita resultante da execução dos seus serviços** e dos recursos orçamentários da União que lhe forem proporcionados.” (Destques nossos)

²¹ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Taxas: Doutrina, Prática e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 91.

44. A Lei não poderia ser mais clara no tempo verbal utilizado. Afirma que o patrimônio do INPI **será** constituído pela receita decorrente da execução dos seus serviços, evidenciando que tais montantes integram o patrimônio do Instituto, não sendo revertidos para a União Federal.
45. Interpretação diversa desta que estamos sustentando resultaria em inescapável desvio de finalidade e na possibilidade de indevida evasão do regime jurídico-constitucional próprio dos tributos, como passamos a demonstrar.

1.3. Desvinculação das Receitas do INPI e Desvio de Finalidade

46. Como se sabe, o tributo vocacionado para a arrecadação de recursos para o financiamento de atividades gerais e indivisíveis são os **impostos**. Segundo o artigo 16 do Código Tributário Nacional (“CTN”), “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.
47. Ora, a noção de que os preços cobrados pela prestação de serviços por entes, estatais ou privados, poderia reverter para os cofres públicos os transformaria em verdadeiros impostos dissimulados, razão pela qual a sua cobrança se legitima pela atividade realizada, a qual deve ser custeada pelo beneficiário.
48. Essa é uma característica essencial que separa a exigência de impostos, de um lado, e de taxas de serviço e preços públicos de outro. Taxas e preços são cobrados diante de uma atividade, específica e divisível, cujo custeio é exigido diretamente do usuário. Assim sendo, é ilegítima a cobrança de taxas ou preços com a finalidade de se custear atividades gerais e indivisíveis do Estado.

49. Este aspecto foi bem ressaltado por Aurélio Pitanga Seixas Filho, para quem “o desvio dessa receita produzida por uma prestação de serviço, para uma finalidade diversa da manutenção desse serviço, *desnatura* o preço público, transformando-o num imposto”.²²
50. De fato, imagine-se se fosse possível para o Estado se valer de um instrumento como o preço público, que não se encontra revestido de todas as garantias inerentes aos tributos, para arrecadar valores destinados ao caixa geral do Tesouro Nacional. O desvio de finalidade, incompatível com a Constituição Federal, seria evidente.

1.4. Reconhecimento da Vinculação das Receitas Auferidas pelo INPI e o Artigo 20 da LINDB

51. A sentença proferida pela 31ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro sustentou que não seria possível reconhecer o dever de alocação integral dos recursos arrecadados pelo INPI ao próprio Instituto em razão do disposto no artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro,²³ cuja redação é a seguinte:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

52. Com a devida vênia e respeito pela decisão de primeira instância, não nos parece que este dispositivo tenha relevância no caso em tela.

²² SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. *Taxas: Doutrina, Prática e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 91.

²³ Decreto-Lei nº 4.657/1942, com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018.

53. De fato, ao falarmos de valores estamos tratando de pontos de partida abstratos que orientam o ordenamento jurídico. É no plano dos valores que a interseção entre o Direito e a Moral se apresenta mais nítida. Como nos ensinava o Professor Ricardo Lobo Torres:

“Liberdade, segurança, justiça e solidariedade são os valores ou ideias básicas do Direito. De uma certa forma o pensamento jurídico continua a se concentrar em torno da tríade da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.

[...]

Os valores jurídicos não possuem nenhuma especificidade, eis que não se colocam na esfera axiológica como entidades autônomas, mas ao lado de outros valores (artísticos, religiosos, científicos, econômicos, etc.). O valor jurídico, como disse Miguel Reale, é um *valor franciscano*, competindo-lhe ser o suporte de todos os outros valores. Recasens Siches observou que ao direito não incumbe escolher entre valores religiosos, artísticos ou econômicos, mas garantir a opção entre valores”.²⁴

54. Como nos ensinava o citado professor, generalidade e abstração são traços característicos dos valores jurídicos, cuja aplicação concreta se dá pela via hermenêutica. Veja-se a seguinte passagem:

“*Generalidade e abstração* constituem características notáveis dos valores. Os valores jurídicos, em decorrência de sua generalidade e abstração, não se traduzem em linguagem constitucional; nenhuma eficácia teria a regra constitucional que declarasse imperar a justiça ou a liberdade no país. Os valores jurídicos só adquirem a sua plena determinação e só participam do discurso constitucional através dos princípios e das normas e, em outro plano, pela interpretação. Os princípios constitucionais tributários, portanto, como adiante veremos, são a forma de determinação e de expressão, na linguagem da Constituição, dos valores jurídicos gerais e abstratos.”²⁵

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. V. II. p. 41-42.

²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: Valores e Princípios Constitucionais Tributários*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. V. II. p. 49.

55. A mesma posição nos foi trazida pela Professora Odete Medauar que, ao comentar o artigo 20 da LINDB, afirmou o seguinte:

“Valores estão presentes no universo de normas jurídicas de uma sociedade, tornando-se, portanto, valores jurídicos, sendo objeto da apreciação de quem vai interpretar e aplicar tais normas a situações determinadas. Nos textos legais aparecem verbalizados mediante palavras ou expressões, dotadas, por sua própria natureza, de caráter abstrato, podendo incidir sobre várias situações fáticas.”²⁶

56. Ao tratarmos dos valores do Direito Tributário, por exemplo, apontamos que os mesmos se resumiriam à liberdade, à justiça e à solidariedade, com base no artigo 3º, I, da Constituição Federal.²⁷

57. Com esses comentários em mente, podemos voltar ao artigo 20 da LINDB e sua inaplicabilidade ao presente caso.

58. Este dispositivo tem um escopo bem claro. Em situações onde o(a) decisor(a) ou julgador(a) proferir uma decisão com base em valores jurídicos abstratos – como justiça, segurança, liberdade, solidariedade, boa-fé, etc. – ele ou ela deverá considerar os efeitos da decisão.

59. Ora, esta regra tem sentido se compreendida na sua finalidade. O que ela pretende é assegurar que, em casos difíceis, onde o julgador vá lançar mão de valores para fundamentar sua posição, por lhe faltarem regras que orientem a decisão, as consequências desta deverão ser consideradas.

²⁶ MEDAUAR, Odete. Comentários ao Artigo 20. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro et. al. (Coords.). *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II. p. 65,

²⁷ Cf. ROCHA, Sergio André. *Fundamentos do Direito Tributário Brasileiro*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022. p. 84-108.

60. Nessas situações, identifica-se uma margem de discricionariedade da decisão, que era apontada por Herbert Hart,²⁸ a demandar do julgador mais do que apenas uma fundamentação jurídica abstrata, exigindo-se que sejam consideradas as consequências concretas da decisão.
61. Ao revermos o caso em tela verificamos que não estamos cogitando, em nenhum momento, de uma decisão com base em valores.
62. Em verdade, se considerarmos os comentários apresentados até aqui, notaremos que estamos diante da aplicação de dispositivos bastante concretos e específicos.
63. A posição que vimos defendendo se baseia na natureza jurídica dos preços públicos (artigo 228 da Lei nº 9.279/1996 e ADI 3.863), na impossibilidade de sua utilização como instrumento para a arrecadação de valores para o custeio de despesas gerais da União Federal, que violaria o artigo 16 do CTN, na vinculação das receitas do INPI ao patrimônio do próprio Instituto (artigo 3º da Lei nº 5.648/1970) e na sua própria autonomia financeira (artigo 239 da Lei nº 9.279/1996).
64. Vê-se, assim, que estamos diante de uma controvérsia sobre a aplicação de regras e não sobre a interpretação de valores. Consequentemente, não se cuida de hipótese de aplicação do artigo 20 da LINDB.

1.5. Reconhecimento da Vinculação das Receitas Auferidas pelo INPI e o Artigo 107 do ADCT

65. Um dos argumentos utilizados para se objetar à necessidade de destinação dos recursos arrecadados pelo INPI para o próprio Instituto foi o artigo 107-A do ADCT, que disciplinava do chamado “Teto de Gastos”. Veja-se, a seguir, a redação do *caput* deste dispositivo:

²⁸ HART, Herbert. *The Concept of Law*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1994. p. 272-276.

“Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma: [...]”

66. Um primeiro aspecto relevante de destacarmos é que este dispositivo encontra-se revogado.

67. Com efeito, ainda em 2022 foi editada a Emenda Constitucional nº 126 (“EC 126”), decorrente da chamada “PEC da Transição”, que já antevia um novo mecanismo de controle do equilíbrio orçamentário, que se distanciaria do estabelecimento de limites de gastos. Nesse sentido, veja-se o artigo 9º da aludida emenda constitucional:

“Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.”

68. Com a EC 126, o modelo de controle do equilíbrio das contas pública passaria a ser estabelecido em lei complementar, conforme previsto no seu artigo 6º:

“Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.”

69. Como se sabe, em 30 de agosto de 2023 foi editada a Lei Complementar nº 200, que “institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”.
70. Desse modo, revogado está o Teto de Gastos. O novo arcabouço fiscal, como se sabe, é pautado não pela limitação das despesas, mas sim pela ampliação da receita, tanto que ao longo de 2023 o Governo federal tem enviado sucessivos projetos ao Congresso Nacional e editado medidas provisórias, todos com esta finalidade.
71. Nada obstante, ainda que assim não fosse, vimos que pela própria natureza dos recursos arrecadados pelo INPI os mesmos deveriam ser destinados ao Instituto, como demonstraremos na próxima seção.

1.6. Conclusão desta Seção

72. Diante dos comentários anteriores, podemos concluir esta seção afirmando o seguinte:
- Como reconhecido pelo STF, os valores arrecadados pelo INPI em decorrência de suas atividades têm natureza de preços públicos.
 - Preços públicos, na medida que são cobrados para financiar determinada atividade desenvolvida pelo Poder Público, direta ou indiretamente, geram receitas que são vinculadas ao custeio da mesma.
 - A integração das receitas do INPI ao seu próprio patrimônio está expressamente prevista no artigo 3º da Lei nº 5.648/1970.

- A utilização de tais valores para o custeio de despesas gerais da União Federal transformaria um preço público em um imposto, em um claro desvio de finalidade incompatível com a Constituição Federal e o CTN.
- Uma vez que a vinculação das receitas do INPI ao custeio de suas atividades é uma decorrência direta de preceitos legais específicos, não há relação entre este debate e a regra prevista no artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, uma vez que este dispositivo trata de situações nas quais o órgão de aplicação decide com base em valores, o que não ocorre na presente situação.
- Se sob a vigência do “Teto de Gastos” já não havia razões para se rejeitar a destinação dos recursos arrecadados pelo INPI para o próprio Instituto, com a revogação do artigo 107 do ADCT não pode haver sequer dúvidas de que tal destinação é possível e compatível com a Constituição Federal e o ADCT.

2. Autonomia Financeira do INPI e o Artigo 239 da Lei nº 9.279/1996

73. Vimos que o artigo 3º da Lei nº 5.648/1970 estabelece que a receita resultante dos serviços prestados pelo INPI integram o seu patrimônio. Ademais, demonstramos que, como preço público, o montante cobrado pelo Instituto não pode ter destinação diversa do financiamento de suas atividades.
74. É tendo por base o disposto neste dispositivo que devemos interpretar o artigo 239 da Lei nº 9.279/1996, que transcrevemos novamente adiante:

“Art. 239. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as necessárias transformações no INPI, para **assegurar à Autarquia autonomia financeira e administrativa**, podendo esta:

I - contratar pessoal técnico e administrativo mediante concurso público;

II - fixar tabela de salários para os seus funcionários, sujeita à aprovação do Ministério a que estiver vinculado o INPI; e

III - dispor sobre a estrutura básica e regimento interno, que serão aprovados pelo Ministério a que estiver vinculado o INPI.

Parágrafo único. As despesas resultantes da aplicação deste artigo correrão por conta de recursos próprios do INPI.”

75. Ao analisarmos o *caput* deste artigo, notamos que ele não estabelece a autonomia financeira do INPI. Esta, na verdade, é o seu pressuposto.

76. Com efeito, ele determina que a União Federal tem a autorização legislativa para fazer as modificações necessárias no INPI para assegurar a sua autonomia financeira. Em outras palavras, tal autonomia financeira está, de plano, reconhecida. Ela não é o foco do 239 da Lei nº 9.279/1996. O seu propósito é viabilizar eventuais modificações que sejam necessárias, no INPI, para que o Instituto possa exercer sua autonomia financeira e administrativa.

3. Destinação dos Recursos Arrecadados pelo INPI ao Instituto e a Lei de Responsabilidade Fiscal

77. Um aspecto relevante para nossa análise é verificarmos se haveria algum óbice à pretensão da ABPI na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme alegado pela União Federal.²⁹ Este dispositivo, contido em seu artigo 1º, que já transcrevemos acima, tem a seguinte redação:

“§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

²⁹ Apelação da União Federal, evento 130, p. 4.

78. Como nos esclarece o Professor Marcus Abraham, “extraímos do dispositivo *supra* que o foco da LRF é a **responsabilidade na gestão fiscal**, tendo os seguintes aspectos como parâmetros para o atingimento dos seus objetivos: a) planejamento; b) transparência; c) prevenção de riscos e correção de desvios; d) equilíbrio das contas públicas. e) cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas; f) fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas”.³⁰
79. Ora, de uma maneira bem clara este § 1º traz os princípios e objetivos da responsabilidade fiscal. Ele certamente não acoberta a pretensão de utilização de um preço público para a arrecadação de recursos para a União Federal ou o desvio de finalidade na sua destinação.
80. Com efeito, o planejamento não inclui valores que não são de titularidade da União Federal. O desvio de destinação de recursos gera opacidade, não transparência, sendo uma causa de riscos, não a sua prevenção. Não tem sentido pretender alcançar equilíbrio orçamentário pela utilização de recursos vinculados como se receitas de impostos fossem. Da mesma maneira, é impossível cumprir metas de equilíbrio entre receitas e despesas considerando recursos que não pertencem ao caixa da União. Obviamente, este caso não tem conexão com limites de renúncias de receitas ou geração de despesas.
81. Vê-se, portanto, que o dispositivo invocado pela União Federal não guarda qualquer vínculo com o presente caso.
82. A partir da referência a este dispositivo, a União Federal reportou-se ao artigo 4º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual cabe à LDO dispor

³⁰ ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 22.

sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. Veja-se a redação deste dispositivo:

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. [...].”

83. É difícil compreender como a LDO pode ter conexão com o tema controvertido no caso em tela. Com efeito, como aponta Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, “a lei de diretrizes orçamentárias, por sua vez, destina-se a servir como preparativo para a elaboração do projeto de lei orçamentária anual, a ser realizada pelo Poder Executivo. Isso inclui a fixação de parâmetros

para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público”.³¹

84. Essa posição é consistente com o disposto no artigo 165, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.
85. Vê-se que a LDO é uma lei focada no planejamento de médio prazo, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, não tendo conexão com a ilegítima falta de destinação, ao INPI, dos recursos arrecadados pelo Instituto.
86. Outro argumento recorrente utilizado pela União Federal é o de que a alocação dos recursos para o INPI seria uma decisão orçamentária. Nada obstante, esta alegação em nada afasta a procedência da pretensão da ABPI, ou a competência do Poder Judiciário para determinar a correta destinação dos recursos de que se cuida neste parecer.
87. De fato, vimos que os recursos arrecadados pelo INPI pela prestação de seus serviços são de destinação vinculada, compondo o seu patrimônio. Consequentemente, a única utilização possível dos mesmos seria para custear as próprias atividades do Instituto. Sendo assim, a devida alocação orçamentária de tais montantes é dever do Poder Executivo federal e, diante da omissão deste, cabe ao Poder Judiciário fazer cumprir a lei e destinar os valores arrecadados pelo INPI de acordo com o que estabelece a lei.

³¹ MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 19.

4. A Necessidade de Previsão Orçamentária não Infirmar a Autonomia Financeira do INPI

88. É importante reforçarmos a conclusão com que encerramos a seção anterior, no sentido de que a necessidade de previsão orçamentária não altera, em nada, o direito do INPI à gestão autônoma dos recursos arrecadados por meio da cobrança de preços públicos. Uma comparação nos auxiliará na compreensão desta questão.

89. Sabe-se que a Constituição Federal assegura, de forma expressa, a autonomia financeira do Poder Judiciário, isso em seu artigo 99, transcrito a seguir:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.”

90. A partir desse dispositivo constitucional, não há dúvidas quanto à autonomia financeira do Poder Judiciário. Contudo, tal autonomia financeira não o dispensa de ter suas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual.
91. A necessidade de previsão orçamentária não torna as receitas do INPI desvinculadas do seu próprio financiamento, nem autoriza a União Federal a utilizar tais recursos para outros propósitos. Trata-se de requisito formal de destinação que, caso descumprido pelo Poder Executivo, pode ser suprido pela ação controladora do Poder Judiciário.

III. RESPOSTAS AOS QUESITOS

Diante do exposto, é possível responder aos quesitos apresentados na seção I.2 da seguinte maneira:

- i. Qual a natureza jurídica dos valores pagos pelos tomadores de serviços do INPI pela prestação de serviços pelo Instituto?**

Conforme decidido pelo STF na ADI 3.863 os valores recebidos pelo INPI em contraprestação pelas suas atividades têm a natureza de preço público.

- ii. Tais montantes, arrecadados pelo INPI, são vinculados ao financiamento das suas atividades?**

Preços públicos são contraprestacionais por natureza, Eles são cobrados para o financiamento de determinada atividade executada,

direta ou indiretamente, pelo Estado. Consequentemente, tratam-se de receitas vinculadas ao custeio da atividade que os gerou.

iii. É possível afirmar que tal vinculação encontra-se expressamente prevista no artigo 3º da Lei nº 5.648/1970?

Certamente. Ao estabelecer que os valores arrecadados em decorrência da prestação de seus serviços integram o patrimônio do INPI, este dispositivo reconhece a vinculação dos montantes arrecadados com o custeio do próprio Instituto.

iv. Considerando o disposto no artigo 239 da Lei nº 9.279/1996, pode-se sustentar que o INPI deveria ser autônomo financeiramente?

Ao lermos o artigo 239 da Lei nº 9.279/1996 em conjunto com o artigo 3º da Lei nº 5.648/1970 notamos que a autonomia financeira do INPI é medida que se impõe. O *caput* do artigo 239 traz como premissa a autonomia financeira do INPI, determinando apenas que a União Federal pode fazer as alterações estruturais necessárias para que a autonomia administrativa e financeira do INPI seja alcançada.

v. O artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro impede o Poder Judiciário de reconhecer a obrigação da União Federal de alocar, ao INPI, as receitas decorrentes de suas atividades?

O artigo 20 da LINDB somente se aplica a situações nas quais o órgão de aplicação do Direito tenha que decidir com base em valores, os quais são dotados de generalidade e abstração. Este definitivamente não é o caso na situação sob análise já que, como vimos, a destinação dos recursos arrecadados pelo INPI ao

financiamento de suas atividades decorre diretamente da aplicação de dispositivos previstos na legislação brasileira.

vi. O artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias restringe a destinação, ao INPI, dos valores arrecadados pelo Instituto, ao financiamento de suas próprias atividades?

O artigo 107 do ADCT, que fazia parte da disciplina do “Teto de Gastos” foi revogado pela Emenda Constitucional 126/2022 e a Lei Complementar 200/2023. O modelo de controle fiscal com base na limitação do gasto foi substituído por outro que tem seu eixo central na arrecadação. Consequentemente, pode-se afirmar sem qualquer dúvida que este dispositivo não traz qualquer contenção atual à possibilidade de o INPI utilizar seus próprios recursos. Nada obstante, certamente não é só isso. Como os recursos arrecadados pelo Instituto não integram o caixa geral da União Federal, mesmo no regime anterior não deveria haver restrições à sua utilização para a destinação vinculada para a qual foram arrecadados.

vii. Encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal alguma restrição à alocação dos resultados gerados pelos serviços prestados pelo INPI ao financiamento de suas atividades?

Não. Os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal citados pela União Federal em suas manifestações não guardam conexão com a solução do caso em tela. Em primeiro lugar, não se verifica qualquer contradição entre a premissa de que o INPI deve poder utilizar seus próprios recursos com os pilares de planejamento, transparência e equilíbrio orçamentário estabelecidos no artigo 1º, § 1º, desta lei. Como não estamos diante da receita decorrente da arrecadação de impostos, destinados ao custeio de gastos gerais e indivisíveis, não se poderia cogitar da utilização de receitas de um preço público para se alcançar equilíbrio fiscal. Portanto, não há restrição na Lei de

Professor Dr. Sergio André Rocha
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Responsabilidade Fiscal a que o preços cobrados pelo INPI tenham
a destinação para a qual foram arrecadados.

É o parecer, smj.

Estamos à disposição para prestar esclarecimentos a respeito dos comentários a
seguir.

Cordialmente,



Sergio André Rocha
Professor de Direito Financeiro e Tributário da
Universidade do Estado do Rio de Janeiro