**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT**, entidade sindical de grau superior representativa das empresas de transporte, inscrita no CNPJ sob o nº 00.721.183/0001-34, com sede e foro na cidade de Brasília – DF, localizada no SAUS, Quadra 1, Bloco "J", Edifício Confederação Nacional do Transporte, entradas 10 e 20, 13º e 14º andares, CEP: 70070-944, por seus procuradores (DOC.Nº01), vem, com fundamento nos Arts. 102, I, "a" e "p" e 103, IX, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

com PEDIDO de **MEDIDA CAUTELAR**

em face do Art. 1º, incisos II e III, e Parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, que altera as alíquotas de contribuição às empresas do "Sistema S", previstas no §1º, do Art. 3°, da Lei nº 11.456/07, pelos fundamentos que passa a expor.

## I – DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS.

01. A edição extra do Diário Oficial da União do dia 31.03.20, terça-feira, trouxe a publicação da Medida Provisória nº 932/2020, que reduz por cerca de três meses as contribuições recolhidas pelas empresas para financiar o denominado "Sistema S", cujo inteiro teor é o seguinte:

> MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932, DE 31 DE MARÇO DE 2020
>
> Altera as alíquotas de contribuição aos serviços sociais autônomos que especifica e dá outras providências.
>
> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:
>
> Art. 1º Excepcionalmente, até 30 de junho de 2020, ficam reduzidas as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos para os seguintes percentuais:

> I - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Sescoop - um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento;
>
> II - Serviço Social da Indústria - Sesi, Serviço Social do Comércio - Sesc e Serviço Social do Transporte - Sest - setenta e cinco centésimos por cento;
>
> III - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat - cinco décimos por cento;
>
> IV - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar:
>
> a) um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento da contribuição incidente sobre a folha de pagamento;
>
> b) cento e vinte e cinco milésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e
>
> c) dez centésimos por cento da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial.
>
> Parágrafo único. Durante o prazo de que trata o caput, a retribuição de que trata o § 1º do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, será de sete por cento para os seguintes beneficiários:
>
> I - Sesi;
>
> II - Senai;
>
> III - Sesc;
>
> IV - Senac;
>
> V - Sest;
>
> VI - Senat;
>
> VII - Senar; e
>
> VIII - Sescoop.
>
> Art. 2º O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae destinará ao Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas, no mínimo, cinquenta por cento do adicional de contribuição previsto no § 3º do art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que lhe for repassado nos termos do
>
> disposto no inciso I do § 4º do art. 8º da referida Lei, referente ao período de que trata o caput do art. 1º desta Medida Provisória.
>
> Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor em 1º de abril de 2020.

02. Também é objeto desta ação, nos exatos termos do que se argumenta e se pede a seguir, o § 1º do Art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, suspenso pela medida provisória impugnada:

> Art. 3º As atribuições de que trata o art. 2º desta Lei se estendem às contribuições devidas a terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor, aplicando-se em relação a essas

> contribuições, no que couber, as disposições desta Lei. (Vide Decreto nº 6.103, de 2007).
>
> § 1º A retribuição pelos serviços referidos no *caput* deste artigo será de 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do montante arrecadado, salvo percentual diverso estabelecido em lei específica. (Vide Medida Provisória nº 932, de 2020)

03. Desde a última quarta-feira, 01.04.2020, até a data de 30.06.2020, em razão da entrada em vigor da Medida Provisória impugnada, ficaram reduzidas as alíquotas das contribuições aos serviços sociais autônomos para os seguintes percentuais:

> Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop): 1,25%
>
> Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Social do Transporte (Sest): 0,75%
>
> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat): 0,5%
>
> Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar): 1,25% da contribuição incidente sobre a folha de pagamento; 0,125% da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa jurídica e pela agroindústria; e 0,10% da contribuição incidente sobre a receita da comercialização da produção rural devida pelo produtor rural pessoa física e segurado especial.

04. Conforme a leitura atenta dos seus dispositivos revela, a Medida Provisória impugnada estabelece ainda que, durante os três meses de corte nas contribuições, as entidades do "Sistema S" deverão destinar à Receita Federal o equivalente a 7% (sete por cento) do valor arrecadado, como retribuição pelos serviços de recolhimento e repasse, percentual que representa o dobro do até então previsto na Lei nº 11.457/07.

05. Ou seja, ao mesmo tempo em que reduz pela metade os recursos destinados ao "Sistema S", a medida eleva, em 100% (cem por cento), a contraprestação pelos serviços de recolhimento e repasse realizados pela Receita Federal, desviando-os, assim, da sua destinação constitucional, e confiscando os valores destinados ao "Sistema S", eis que ausentes razões para o aumento da remuneração.

06. Ocorre que a Constituição Federal prevê, em seu Art. 149[1], três espécies de contribuições que podem ser instituídas exclusivamente pela União: **(I)** contribuições sociais; **(II)** contribuição de intervenção no domínio econômico; e **(III)** contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Além disso, também estabelece que as contribuições devidas aos Serviços Sociais Autônomos são privadas e têm destinação e finalidade inscritas no Art. 240[2].

07. Esses dispositivos, associadamente, é que legitimam a instituição, por lei, de um conjunto de contribuições que visam o financiamento do que se convencionou chamar de "Sistema S".

08. A própria Constituição, portanto, ergueu os pilares sobre os quais se instituiu um sistema em que os empregadores de cada setor financiam uma série de serviços aos seus respectivos trabalhadores, **proporcionando-lhes o acesso à assistência, à saúde, à cultura e à educação, notadamente para melhoria das condições de trabalho e de suas qualidades de vida, bem como das suas respectivas famílias, visto que os dependentes dos trabalhadores do setor também são amparados pelos serviços sociais autônomos. Isso implica reconhecer que a medida impugnada viola direitos fundamentais de famílias inteiras dos empregados do sistema.**

09. Sendo assim, considerando o gravíssimo momento em que vivemos, parece óbvio que a emergência, em tese, capaz de justificar a edição de uma medida provisória alterando as regras de financiamento do "Sistema S" deveria ir no sentido oposto ao do ato impugnado.

10. É dizer: o esperado é que o Governo Federal atuasse no sentido de reduzir a retribuição destinada à Receita Federal e não promover, do dia para a noite, a sua duplicação, subtraindo recursos de entidades cujo principal objetivo, na crise vivenciada pela sociedade brasileira, é precisamente prestar auxílio aos trabalhadores de cada setor.

[1] Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

[2] Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

11. Com o devido acatamento, em um cenário em que são esperadas quedas na arrecadação, suspensão dos contratos de trabalho e demissões em massa, suprimir tais recursos é desassistir os trabalhadores para, por via transversa, financiar o Governo Federal.

12. **Afinal, se a redução das alíquotas fará com que os recursos sejam reduzidos pela metade, qual sentido em dobrar a remuneração da Receita Federal para realizar o seu recolhimento e repasse às entidades?**

13. **Logicamente, por se tratar de taxa[3], dever-se-ia reduzir, na mesma proporção, o repasse à Receita Federal aludido no § 1º, do Art. 3º, da Lei nº 11.457/07, já que, por óbvio, ficará responsável por recolher e repassar a metade dos recursos, sob pena de violar o art. 150, IV, da Constituição.**

14. Essa diretriz constitucional, porém, não foi observada pelo Presidente da República, sendo nítido o caráter confiscatório da Medida Provisória no ponto.

15. Além disso, tanto a redução dos recursos destinados a entidades, quanto a duplicação dos repasses à Receita Federal, deturpam as premissas de financiamento e de destinação desses recursos sem qualquer motivo relevante e urgente que as justifiquem, violando frontalmente os artigos 62, "caput"; 149, III; e 240, todos da Constituição Federal.

16. Não bastassem essas violações à Constituição, a verdade é que, com a edição da Medida Provisória nº 932/2020, o Governo Federal pretende levar a cabo uma política que vem sendo gestada há muito tempo, antes mesmo da posse do Presidente da República, conforme amplamente divulgado na imprensa[4].

17. A oportunidade em que o Governo Federal decidiu levar adiante uma sua pretensão, em período em que o mundo se encontra paralisado por uma crise sem precedentes, faz saltar aos

[3] Tendo em vista a inequívoca redação do art. 145, II, da Constituição Federal - **taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição**; e, também, a Solução de Consulta nº 33 – Cosit, da própria Receita Federal do Brasil, emitida após decisão no RESP 1.275.858, perante o STJ. (DOC. N°03)

[4] Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/tem-que-meter-faca-no-sistema-diz-paulo-guedes-23311287. Acesso em 02.04.2020; Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/12/18/tem-que-meter-a-faca-no-sistema-s.ghtml. Acesso em 02.04.2020; Disponível em: https://exame.abril.com.br/economia/apos-prometer-meter-a-faca-governo-quer-intervir-no-sistema-s/. Acesso em 02.04.2020.

olhos que a Medida Provisória nº 932/2020 não observa os requisitos de relevância e urgência previstos no art. 62, "caput", da Constituição Federal.

18. Corrobora o alegado até aqui o fato de que, enquanto o governo elaborava a Medida Provisória nº 932/2020, o SEST SENAT promovia mobilizações com equipes em mais de 130 pontos de rodovias em todo o País[5].

19. **Esses grupos de trabalho distribuem produtos de higiene e de alimentação aos motoristas, principalmente aos caminhoneiros, que têm enfrentado dificuldades em razão das restrições impostas ao funcionamento de estabelecimentos comerciais em todo o Brasil. Para que se tenha uma ideia da dimensão do trabalho, basta informar que na região da Baixada Santista, até o dia 31.03.2020, quando editada a Medida Provisória, já haviam sido atendidos mais de 1.600 (um mil e seiscentos) motoristas. Atualmente, esses números já são muito mais expressivos (DOC.N°04).**

20. Destaque-se, ainda, que a ação promovida pelas entidades, além de fornecer um "kit" com produtos de higiene e alimentação aos transportadores, disponibiliza orientações sobre o novo coronavírus e os métodos de prevenção contra o Covid-19.

21. **Doravante, porém, com a redução imposta pela Medida Provisória, o fato é que os recursos não serão suficientes sequer para pagar a folha de salários, tornando impossível manter o nível de atividade promovido pelas entidades, tendo em vista que as reservas financeiras não são suficientes para fazer frente a esta necessidade.**

22. **Isso, certamente, significará grave retrocesso social, tendo em vista que as várias leis instituidoras das entidades do Sistema "S" criaram verdadeiro mecanismo de implementação de direitos sociais em favor dos trabalhadores e de suas famílias, por intermédio da atuação do Sistema "S", o qual, após anos de trabalho, construiu expertise e capilaridade nacional imprescindíveis à concretização e à efetivação dos direitos sociais em jogo, mormente em tempos de crise. Qualquer diminuição dessa efetividade, neste delicado momento, resultará em grave inconstitucionalidade, operada em desfavor daqueles que mais necessitam de amparo durante essa crise do Covid-19.**

[5] Disponível em: http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/v/sest-senat-distribui-kits-de-prevencao-ao-coronavirus-para-caminhoneiros/8438896/. Acesso em 02.04.2020.

23. **Esse cenário grave, sem paralelo na história recente, não justifica a adoção de medidas que coloquem em risco preceitos constitucionais que visam, justamente, auxiliar a sociedade, com o mínimo de sobressaltos, na travessia de tempos difíceis. Deve-se, ao contrário, preservar todos os instrumentos previstos na Constituição Federal que se destinam à proteção da coesão social, como é o caso do "Sistema S".**

**II - LEGITIMIDADE DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT.**

24. A Confederação Nacional do Transporte - CNT possui legitimidade para propor esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, visto que preenche o requisito da representatividade de "âmbito nacional", conforme determina o Art. 103, IX, da Constituição Federal[6], e a pacífica jurisprudência desta Suprema Corte. Quanto a estes requisitos intrínsecos, oportuno ressaltar, ainda, que a CNT reúne, atualmente, 27 Federações e 4 sindicatos nacionais, além de ser reconhecida pelo Decreto Presidencial nº 34.986/1954 *"como entidade sindical de grau superior coordenadora dos interesses econômicos dos transportes terrestres em todo o território nacional"*, em conformidade com o disposto no Art. 535, § 4º da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

25. No que concerne ao **requisito da pertinência temática**, não há dúvida quanto à existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade veiculado nesta ação e a finalidade institucional da Autora. Isso porque, conforme determina o Art. 2º, incisos I e IX, do Estatuto Social da CNT (DOC.Nº 02) são objetivos precípuos daquela instituição, respectivamente:

> "coordenar e **defender**, no plano nacional, os interesses dos transportadores e de suas entidades representativas, em todas as modalidades, bem como de suas atividades auxiliares ou complementares. São considerados transportadores, as empresas e os autônomos, de todos os modais, que prestam serviços de transporte de pessoas, bens, mercadorias e valores, cujas atividades auxiliares ou complementares englobam: logística, intermodalidade, operação de infraestrutura de transporte, locação de veículos e outros afins; "
>
> "**defender** os legítimos interesses da classe junto às autoridades e representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no plano

[6] Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

[...]

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

> Federal e, também, nos outros níveis da Administração Pública, mediante solicitação das entidades filiadas de âmbito estadual ou regional, observado o disposto no inciso VI deste Artigo."

26. Ademais, não obstante o Art. 3º, VIII e X, do Estatuto Social da CNT, estabeleça que é prerrogativa daquela entidade ajuizar ADI e todas as demais ações judiciais necessárias à defesa dos interesses individuais ou coletivos das categorias representadas, oportuno ressaltar que inexiste, no setor de transportes, outra entidade sindical de grau superior regularmente constituída que possua idêntica competência.

27. Por outro lado, não se pode negar que a CNT representa um dos ramos que mais gera empregos em todo o território nacional e que, além disso, as atividades econômicas desenvolvida por seus representados, notadamente o SEST SENAT, estão sujeitas ao corte de 50% (cinquenta por cento) de seus recursos, conforme instituído pelo ato normativo impugnado. Com efeito, a própria legislação federal que criou o SEST SENAT, Lei n° 8.706/93, suplanta qualquer dúvida. Veja-se:

> Art. 1º **Ficam cometidos à Confederação Nacional do Transporte - CNT, observadas as disposições desta Lei, os encargos de criar, organizar e administrar o Serviço Social do Transporte - SEST, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT, com personalidade jurídica de direito privado, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União.**
>
> Art. 8º As receitas do SEST e do SENAT, **deduzidos dez por cento a título de taxa de administração superior a cargo da CNT**, serão aplicadas em benefício dos trabalhadores em transportes rodoviário, dos transportadores autônomos, dos seus familiares e dependentes, dos seus servidores, bem como dos trabalhadores de outras modalidades de transporte, que venham a ser a eles vinculados através de legislação específica.

28. Dessa forma, sob qualquer ângulo, é nítido o liame existente entre os objetivos desta Confederação em defender os direitos e interesses dos transportadores e de suas entidades representativas e o questionamento do Art. 1º, incisos II e III, e Parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, que altera as alíquotas de contribuição às empresas do "Sistema S", dentre eles o Serviço Social do Transporte - SEST e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT.

29. Assim, ante os argumentos acima expostos, não há dúvidas de que a Confederação Nacional do Transporte satisfaz todos os requisitos previstos na Constituição Federal, na legislação pertinente, e no entendimento deste Supremo Tribunal Federal acerca da sua legitimidade para questionar a constitucionalidade do ato normativo ora impugnado.

**III – DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

30. O poder conferido ao Presidente da República para editar medidas provisórias está constitucionalmente subordinado a dois requisitos - "relevância" e "urgência" - ambos de natureza eminentemente política.

31. Não obstante a natureza política dos requisitos, a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal admite, ainda que excepcionalmente, a sua sindicabilidade, mesmo após a conversão da Medida Provisória em lei. Nesse sentido:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. **Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória** após a sua conversão em lei. 2. **A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite**, **em caráter excepcional**, **a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória** quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, **pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência**. Na espécie, **na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou**, **de forma suficiente**, **os requisitos constitucionais de urgência do caso**. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade

parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade".[7]

32. Como bem destacado pelo Ministro Gilmar Mendes, em recente decisão monocrática, proferida na ADI 6229 MC/DF[8], a doutrina "*chancela a possibilidade de controle jurisdicional dos requisitos de urgência e relevância em hipóteses excepcionais*", como decorrência "*da própria estrutura constitucional de atribuição atípica da função legiferante ao Chefe do Poder Executivo*", frente a qual, citando obra doutrinária da Ministra Cármen Lúcia[9], compete ao Poder Judiciário *"fazer valer a sua competência própria para o exercício do controle de constitucionalidade das medidas provisórias, inclusive quanto aos seus pressupostos, sob pena de vir a se estabelecer um espaço de atuação estatal inexpugnável à jurisdição fiscalizadora de validade dos atos do Poder Público*".

33. Superada essa questão, cumpre apontar a ausência, no caso concreto, dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, a legitimar a edição, pelo Exmo. Sr. Presidente da República, da Medida Provisória nº 932/2020.

**IV – DAS INCONSTITUCIONALIDADES DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 932, DE 31 DE MARÇO DE 2020.**

**IV.a - INEXISTÊNCIA DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. VIOLAÇÃO AO ART. 62, "CAPUT" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

34. Conforme se extrai da dicção do Art. 62, "caput", da Constituição Federal[10], a medida provisória é ato normativo primário, da competência privativa do chefe do Poder Executivo, destinada a fazer frente a casos de relevância e urgência.

[7] ADI 4.717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 15.2.2019.

[8] ADI 6229, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 24/09/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26/09/2019 PUBLIC 27/09/2019.

[9] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. In: Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 62.

[10] Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

35. Assim sendo, a relevância e a urgência consubstanciam critérios essenciais de validade da medida a ser editada pelo Presidente da República, de modo que a ausência de qualquer um deles enseja a declaração de inconstitucionalidade por vício formal. Nesse sentido é a lição de José Levi Mello do Amaral Júnior:

> "Relevância e urgência permanecem como critérios políticos, precipuamente confiados ao Presidente da República e ao Congresso Nacional. Somente excepcionalmente é dado ao Poder Judiciário, mormente ao STF, escrutiná-los. Por outro lado, diversos aspectos da tramitação congressual da medida provisória - que, antes da Emenda n. 32 eram regimentais (interna corporis) - constam, agora, da Constituição. Tornaram-se, portanto, parâmetros para controle de constitucionalidade da decretação e da respectiva lei de conversão. A eventual não observância de tais aspectos implica inconstitucionalidade formal da medida". [11]

36. No caso dos autos, todavia, as medidas de redução dos recursos destinados ao "Sistema S" e de duplicação dos repasses a Receita Federal, foram promovidas pela Medida Provisória nº 932/2020 sem qualquer motivo relevante e urgente que as justifiquem.

37. Isso porque os efeitos decorrentes da Medida Provisória nº 932/2020 impactam negativa e imediatamente um setor que consubstancia um dos pilares do desenvolvimento econômico do país: o transporte, e cujos recursos são de grande essencialidade no enfrentamento da crise pandêmica do Covid-19, por meio da ação nacional de apoio aos caminhoneiros nas rodovias que vem sendo realizada desde o dia 27.03.2020, pelo SEST SENAT.

38. Em outras palavras, dada a essencialidade da atividade do transporte para o país, especialmente no atual panorama de crise pandêmica, conforme reconhecido pelo próprio Governo Federal por meio do Decreto nº 10.292/2020, é de todo contraditória a redução da capacidade de ação do SEST SENAT, quando é justamente tal estrutura que dá suporte à atividade, o que evidencia que não há qualquer relevância ou urgência na redução dos recursos destinados ao "Sistema S", assim como também não se fazem presentes tais requisitos constitucionais para a duplicação dos repasses à Receita Federal.

[11] AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Comentários à Constituição do Brasil / J. J. Gomes Canotilho…[et al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Streck, Gilmar Ferreira Mendes. - 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP), p. 1240.

39. **É importantíssimo salientar que a redução de alíquota empreendida pela Medida Provisória impugnada poderia ter por objetivo o aquecimento do mercado de transporte, ante a parcial desoneração da atividade. Ocorre que isso se revela um *non sense*, uma vez que na parte em que cuida da circulação de pessoas a atividade de transporte está completamente paralisada, em razão de atos governamentais que assim determinaram e, também, ante a necessidade de se evitar o contato entre pessoas durante o período crítico pelo qual passamos.**

40. **No que concerne ao transporte de cargas, o qual se mantém em funcionamento, explicitou-se acima que ele está sendo viabilizado justamente porque o serviço social prestado pelo "Sistema S" dos transportes está operando a todo vapor para prestar suporte aos motoristas. Tudo isso revela que há evidente desvio de finalidade na medida governativa. Isso porque ela desampara, ao invés de abrigar, os mais desprotegidos, que são os trabalhadores, sob o pretexto de desonerar atividade que, em larga medida, está inviabilizada pela pandemia de Covid-19 (transporte de pessoas), ou que necessita justamente da ação do "Sistema S" para se viabilizar (transporte de cargas), conforme amplamente noticiado pela *internet*, rádio e televisão nos últimos dias.**

41. **Tais contradições internas da própria medida, relativamente às suas alegadas finalidades, são reveladoras de sua inconsistência e, assim, de sua falta de adequação ante a necessidade alegada, o que viola o princípio da segurança jurídica, em especial ante a sua modalidade de princípio da proporcionalidade em sentido estrito.**

42. Ademais, consoante delineado no tópico anterior, o próprio fato de a Medida Provisória nº 932/2020 carrear mecanismos que vêm sendo idealizados pelo atual Governo antes mesmo da posse do Presidente da República demonstra a inexistência de urgência da medida.

43. O que se observa, e com todo o respeito se diz, é o oportunismo de se levar adiante uma pretensão política do Governo Federal, há muito idealizada, sob o argumento de que o atual cenário em que o mundo se encontra, paralisado por uma crise sem precedentes, supostamente justificaria a urgência e a relevância da medida.

44. Portanto, ante a ausência da relevância e da urgência necessárias à legitimidade e à validade da Medida Provisória nº 932/2020, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado por vício formal.

**IV.b - INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO POR MEDIDA PROVISÓRIA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 62 E 148, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

45. Analisando-se criteriosamente o art. 1°, parágrafo único, incisos V e VI, da referida Medida Provisória nº 932/2020, percebe-se que o aumento dos valores da retribuição destinada à Receita Federal do Brasil instituiu, na verdade, um empréstimo compulsório dos valores destinados ao "Sistema S".

46. Com efeito, a ampliação dos recursos destinados à retribuição à Receita Federal está pautada em justificativas que revelam a intenção do Poder Executivo de combater a queda de arrecadação durante um período de calamidade, e não o custeio da atividade desempenhada pela Administração Tributária. Confira-se trecho da Exposição de Motivos do ato atacado:

> 9. Nesse ponto, é importante destacar que o art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, dispõe acerca da retribuição de 3,5% sobre a arrecadação dessas contribuições, que está a cargo da RFB e é absorvida no Orçamento Geral da União em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Mantida a alíquota de 3,5%, haveria queda de receita em favor do Fundaf, no trimestre em questão. Entretanto, tudo o mais mantido constante, esse efeito não ocorrerá porque a proposta já prevê elevação provisória da alíquota para 7%, durante o mencionado período, de modo que o valor arrecadado pelo Fundaf não seja prejudicado.

47. Ora, não se nega que, diante do cenário vigente, poder-se-ia cogitar a instituição do empréstimo compulsório, uma vez presentes os requisitos referentes à necessidade de "despesas extraordinárias" e à existência de "estado de calamidade pública", que justificam a instituição do referido tributo, na forma do artigo 148, I, da Constituição Federal[12].

48. **No entanto, não se pode tolerar que seja instituído, por via transversa, sem a observância dos requisitos constitucionais e legais, verdadeiro empréstimo compulsório para alcançar os recursos constitucionalmente destinados ao "Sistema S", nos termos estabelecidos pela própria Constituição, conforme fez a Medida Provisória nº 932/2020.** Não obstante, a sua Exposição de Motivos confessa essa intenção:

---

[12] Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

> 5. Para o ano de 2019, segundo dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), tem-se que o volume de recursos recolhidos pelo órgão em favor das entidades do Sistema S atingiu R$ 18,4 bilhões. Assumindo que as receitas obtidas diretamente pelas quatro entidades mencionadas no parágrafo anterior (SESI, SEST, SENAI e SENAT) tenham mantido, em 2019, a mesma proporção apurada em 2017 com relação às receitas arrecadadas pela RFB em seu favor, o volume de recursos arrecadados diretamente seria da ordem de R$ 3,8 bilhões. Assim, estima-se que o volume total de recursos arrecadados pelas entidades do Sistema S em 2019 seja da ordem de R$ 22,2 bilhões.
>
> 6. No presente cenário, de forte restrição orçamentária no setor público, as instituições do Sistema "S" ostentam expressivas reservas em suas demonstrações financeiras, equivalentes à arrecadação de vários meses. Depreende-se, portanto, que a redução temporária de receitas de contribuições no Sistema "S" não prejudicará a prestação dos serviços que prestam à sociedade brasileira.
>
> 7. Os últimos dados disponíveis (2018) ilustram esse ponto. No caso do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, os ativos financeiros, em nível nacional, eram de R$ 5,2 bilhões para uma receita anual de contribuições de R$ 2,9 bilhões; e, no caso do SENAI, as aplicações financeiras de curto prazo somavam, também em nível nacional, R$ 715 milhões para uma receita anual de contribuições de R$ 856 milhões.
>
> 8. Esses dados demonstram que as entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos possuem capacidade financeira para contribuir com o esforço nacional de contenção dos prejuízos sociais e econômicos causados pelo Covid-19. Ressalte-se aqui que essa contribuição, ainda que relevante, está restrita a cerca de três meses, período para o qual se esperam os impactos mais agudos na economia.

49. A justificativa exarada pelo Poder Executivo, portanto, é clara ao afirmar que tudo o que se pretende é alcançar os valores destinados ao "Sistema S", sob o argumento de que este possui recursos suficientes para colaborar com a crise gerada pelo Covid-19.

50. Ocorre que essa pretensão do Poder Executivo, de forçar uma contribuição do "Sistema S" para fazer frente a escassez de recursos gerada pela Covid-19, só poderia, em tese, ser levada a cabo nos termos do Art. 148, I, da Constituição Federal, nunca por meio da edição de uma Medida Provisória.

51. Isso porque a instituição e a majoração de tributos, como de fato ocorre na espécie, embora de forma escamoteada, só pode ser feita por Medida Provisória nos estritos termos do Art. 62 da Constituição Federal que, dentre outras coisas, **veda a utilização deste mecanismo excepcional para veicular matéria de lei complementar**.

52. **Assim, tendo em vista que o empréstimo compulsório, efetivamente instituído pela Medida Provisória em desfavor do "Sistema S", depende tanto da edição de lei complementar, quanto dos demais requisitos previstos no art. 148, da Constituição, forçoso reconhecer a inconstitucionalidade do Art. 1º, Parágrafo único, incisos V e VI, da referida Medida Provisória nº 932/2020.**

**IV.c - IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS E DE AMPLIAÇÃO DA PARCELA DOS RECURSOS DESTINADOS PARA QUE A RECEITA FEDERAL REALIZE O RECOLHIMENTO E O REPASSE DOS RECURSOS. VIOLAÇÃO AOS ART. 149, III, E 240, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

53. Na linha do que ensina Roque Antonio Carrazza, **as contribuições estão "presas ao atendimento de uma finalidade constitucionalmente preestabelecida"**[13] e diferenciam-se dos demais tributos na seguinte medida:

> "III - Muito bem. Repousando o traço diferenciador destas contribuições na circunstância de estarem, por injunção constitucional, predeterminadas ao cumprimento de uma finalidade (v.g., o atendimento aos interesses de uma categoria profissional), segue-se necessariamente que, em relação a elas, não se aplica a vedação do art. 167, IV, da CF.
>
> Noutro dizer, a **regra-matriz constitucional destas contribuições agrega, de modo indissociável, a idéia de destinação. Queremos com tal assertiva sublinhar que, por imperativo da Lei Maior, os ingressos advindos da arrecadação destes tributos devem necessariamente ser destinados à viabilização ou ao custeio de uma das atividades mencionadas no art. 149 da CF.**
>
> **Pouco importa se a atividade é desempenhada pela própria União ou por terceiro, delegatário. Sempre a destinação estará agregada *inhaeret et ad ossa* à estrutura da contribuição que irá custeá-la."**[14]

54. Ou seja, **a Constituição veda que os recursos auferidos através das contribuições sejam desviados para outros fins, pois é justamente sobre a destinação desses recursos que repousa a legitimidade constitucional para a sua instituição**.

[13] CARRAZZA. Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.p. 623.

[14] CARRAZZA. Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 625.

55. Por outro lado, no que diz respeito ao Art. 240 da Constituição, este Supremo Tribunal já assentou, de forma categórica, que ***"[...] esta distribuição que mantém os Serviços Sociais Autônomos não integra a título algum a receita do Estado, pois a passagem de recursos pelo INSS é meramente procedimental."*** [15]

56. A corroborar o alegado, não é demais lembrar que, conforme também já assentou o Plenário deste e. Supremo *"A alteração do sujeito ativo das Contribuições ao SESI/SENAI para o SEST/SENAT é compatível com o art. 240 da Constituição,* ***pois a destinação do produto arrecadado é adequada ao objetivo da norma de recepção, que é manter a fonte de custeio preexistente do chamado 'Sistema 'S' "***[16]

57. **Portanto, a redução imediata das alíquotas, pela metade, já promoveria agressão suficiente aos Art. 149, III, e 240, da Constituição, tendo em vista o impacto imediato nos recursos que constitucionalmente são destinados ao financiamento do "Sistema S".**

**58. Mais intolerável, porém, é que se promova, simultaneamente, e nos termos da Medida Provisória nº 932/2020, a redução da alíquota correspondente ao repasse do produto das contribuições ao "Sistema S" e a majoração dos valores destinados à Receita Federal para que efetue o recolhimento e o repasse do produto da arrecadação.**

**59. Conforme inicialmente apontado, a redução dos recursos fará com que estes sejam insuficientes para pagar a folha de salários das entidades, fazendo com que fiquem inviabilizados os serviços por elas desenvolvidos, já que as reservas financeiras não são suficientes para tanto. Tendo em vista que o Sistema "S", em larga escala, é o responsável pela concretização de vários direitos sociais dos trabalhadores e de suas famílias, a medida governativa certamente implicará indevido retrocesso social, em razão do desmantelamento da rede de serviços garantida pelo sistema, sem que se tenha imaginado ou sequer se tenha tempo para se criar forma substitutiva de prestação desses imprescindíveis serviços, que vão da saúde, passando pela educação, até o lazer de milhares de famílias.**

---

[15] ACO 1382, Relator(a): Min. EROS GRAU, julgado em 26/08/2009, publicado em DJe-165 DIVULG 01/09/2009 PUBLIC 02/09/2009.

[16] RE 412368 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 01/03/2011, DJe-062 DIVULG 31-03-2011 PUBLIC 01-04-2011 EMENT VOL-02494-01 PP-00059.

**60. Daí porque deve-se atentar para o fato de que a manutenção dos recursos nas mãos do próprio Governo Federal desvia, de forma flagrantemente inconstitucional, a sua destinação constitucionalmente estabelecida,** atentando contra o próprio financiamento das entidades do "Sistema S", desmantelando-o ao arrepio da Constituição, na medida em que os serviços oferecidos, financiados exclusivamente com as atuais contribuições, serão drasticamente reduzidos.

**IV.d - VEDAÇÃO À INSTITUIÇÃO DE TAXAS COM EFEITO CONFISCATÓRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 150, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

61. Segundo compreende esta c. Corte Suprema[17], a vedação constitucional do confisco significa a proibição de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo suas atividades em razão da insuportabilidade da carga tributária.

62. No caso em questão, o aspecto confiscatório da medida imposta pelo Poder Executivo Federal, não obstante gravoso, ocorre de maneira sutil.

63. É que, conforme já aventado, os recursos provenientes das contribuições destinadas ao custeio do "Sistema S" possuem natureza parafiscal, não pertencendo ao Estado, embora este seja responsável pelo recolhimento e repasse dessas contribuições para as entidades, o que inclusive justifica a sua remuneração nos termos originais do art. 3º, da Lei nº 11.457/07.

64. Ocorre que a Medida Provisória nº 932/2020, ao mesmo tempo, reduz pela metade as alíquotas das receitas parafiscais destinadas ao "Sistema S" e dobra a parcela destinada à Receita Federal, possibilitando que o Governo Federal efetivamente promova o confisco de valores que não são destinados ao Estado, mas às entidades do "Sistema S", nos termos do art. 149, III e do art. 240, da Constituição Federal.

[17] ADI 1.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-6-1998, P, DJ de 24-11-2006; AI 482.281 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 30-6-2009, 1ª T, DJE de 21-8-2009; Vide RE 400.927 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 4-6-2013, 2ª T, DJE de 18-6-2013; Vide RE 523.471 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-4-2010, 2ª T, DJE de 23-4-2010.

65. Isso porque, conforme já assentou este c. STF:

> "[...] a taxa, enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte, considerados, para esse efeito, os elementos pertinentes às alíquotas e à base de cálculo fixadas em lei. - **Se o valor da taxa, no entanto, ultrapassar o custo do serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, dando causa, assim, a uma situação de onerosidade excessiva, que descaracterize essa relação de equivalência entre os fatores referidos (o custo real do serviço, de um lado, e o valor exigido do contribuinte, de outro), configurar-se-á, então, quanto a essa modalidade de tributo, hipótese de ofensa à cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República**."[18]

66. **Na hipótese, o aumento, em 100% (cem por cento), da retribuição destinada à Receita Federal do Brasil evidentemente não está relacionado ao custo suportado com a prestação do serviço, notadamente porque, com a redução das alíquotas, haverá uma redução dos valores a serem recolhidos e repassados.**

67. De outro lado, a própria exposição de motivos da medida impugnada evidencia a ausência dessa indispensável correspondência - entre serviço e custo -, razão pela qual são inegáveis os efeitos confiscatórios implementados pelo art. 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 932/2020, ao arrepio do art. 150, IV, da Constituição Federal[19].

**IV.e – VEDAÇÃO AO TRATAMENTO DISCRIMINITATÓRIO VIOLAÇÃO AO ART. 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

68. Além dos odiosos efeitos confiscatórios, **o aumento, em 100%, da retribuição prevista no art. 3º, § 1º, da Lei nº 11.445/07 implementados apenas em desfavor das entidades do "Sistema S"** pelo art. 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 932/2020, também é flagrantemente inconstitucional.

[18] ADI 2551 MC-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003.

[19] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

69. Isso porque o art. 150, II, da Constituição Federal, não apenas veda que se institua tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, mas também **proíbe, expressamente, qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direito.** É o que se extrai da jurisprudência pacífica desta e. Corte Suprema:

> Dou destaque a um princípio constitucional limitador da tributação, o princípio da igualdade tributária, que está inscrito no art. 150, II, da Constituição. **Esse princípio se realiza, lembra Geraldo Ataliba, no tocante aos impostos, mediante a observância da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º); quanto às contribuições, por meio da "proporcionalidade entre o efeito da ação estatal (o seu reflexo no patrimônio dos particulares) e o seu custo", ou, noutras palavras, por meio da proporcionalidade entre o custo da obra pública e a valorização que esta trouxe para o imóvel do particular; e, referentemente às taxas, "pelo específico princípio da retribuição ou remuneração. Cada um consome uma certa quantidade de serviço público e remunera o custo daquela quantidade"** (ATALIBA, Geraldo. Sistema tributário na Constituição de 1988. Revista de Direito Tributário, 51/140)
>
> A isonomia tributária e a vedação constitucional à discriminação segundo a procedência ou o destino de bens e serviços (artigos 150, II, e 152 da CRFB/88) **tornam inválidas as distinções em razão do local em que se situa o estabelecimento do contribuinte ou em que produzida a mercadoria, máxime nas hipóteses nas quais, sem qualquer base axiológica no postulado da razoabilidade, se engendra tratamento diferenciado**.[20]

70**.** Conforme a jurisprudência desta Corte Suprema, portanto, há de existir justificativa bastante robusta para se promover qualquer distinção que autorize algum tratamento distinto entre contribuintes, razão pela qual o aumento da retribuição apenas para os recursos destinados às entidades do "Sistema S" encontra óbice na Constituição. **Havendo, como ocorre na hipótese em exame, discriminação entre entidades do próprio Sistema S, a violação ao princípio da isonomia afigura-se flagrante. Isso porque a Agência de Exportações do Brasil – APEX-Brasil e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ambas integrantes, por**

[20] ADI 3.984, rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2019, P, DJE de 23-9-2019

**determinação legal, dos serviços sociais autônomos, não tiveram redução em suas receitas, as quais não foram atingidas pelas reduções de alíquotas das entidades que as mantêm: SESC, SENAC, SESI e SENAI**.

71. Nesse caso, todavia, o que se verifica é um agravamento da discriminação, pois, conforme já demonstrado à exaustão, o aumento da retribuição veio acompanhado da redução das alíquotas. Trata-se, portanto, de um tratamento duplamente discriminatório em prejuízo das entidades do "Sistema S", vedado pelo art. 150, II, da Constituição, que deve ser reprimido por esta Corte Suprema.

**V – DA NECESSIDADE DE SE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AO ART. 3º, § 1º, DA LEI Nº 11.457/2007.**

72. Tudo o que até aqui argumentado evidencia que a manutenção do percentual de 3,5% (três e meio por cento), estabelecido no § 1º, do Art. 3º, da Lei nº 11.457/2007, é que se tornou incompatível com os Art. 149, III, e 240, da Constituição Federal, na medida em que os recursos para a manutenção dos serviços prestados pelo "Sistema S" devem ser priorizados em detrimento do custeio das atividades da Receita Federal.

73. Sendo assim, forçoso reconhecer a necessidade de se atribuir interpretação conforme à Constituição para reduzir, em 50% (cinquenta por cento), o valor referente à retribuição destinada à Receita Federal para recolher e repassar as contribuições destinadas ao SEST SENAT, de que trata o Art. 3º, §1º, da Lei nº 11.457/2007, ao menos enquanto as atividades econômicas estiverem sofrendo ampla restrição por parte dos Poderes Públicos, em todas as unidades da Federação.

74. Esse pleito, aliás, está em linha com as excepcionalidades autorizadas por essa c. Corte em favor do próprio Governo Federal, notadamente quanto à autorização para deixar de observar várias das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme decidido cautelarmente, pelo e. Min. Alexandre Moraes, na ADI 6357[21], sendo ilustrativo o seguinte trecho da decisão:

[21] ADI 6357 MC, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 29/03/2020, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 30/03/2020 PUBLIC 31/03/2020.

> *"A importância de planejamento e a garantia de transparência são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.* ***Há, porém, situações onde o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado, tendo a própria LRF, em seu artigo 65, estabelecido um regime emergencial para os casos de reconhecimento de calamidade pública, onde haverá a dispensa da recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal; evitando-se, dessa maneira, o contingenciamento de recursos; além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.*** *Na presente hipótese, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde, atendendo à solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020."*

75. Tais considerações evidenciam que o Estado pode ser autorizado a abrir mão de receitas quando estas tiverem como objetivo evitar eventual queda da arrecadação, daí porque a medida adequada à espécie é a redução da parcela que se destina à retribuição da Receita Federal.

76. **Isso porque o setor de transporte, cujos recursos são de grande essencialidade no enfrentamento da crise pandêmica do Covid-19, é que viabiliza a ação nacional de apoio aos caminhoneiros nas rodovias, a qual vem sendo realizada desde o dia 27.03.2020, pelo SEST SENAT, fazendo-se necessário que estes sistemas disponham de mais recursos e não de menos, como quer fazer crer a Medida Provisória.**

77. Por outro lado, não se desconhece o entendimento[22] deste Supremo Tribunal Federal no sentido que a medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, daí porque se faz necessário esclarecer, desde logo, que este pedido depende da suspensão cautelar do art. 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 932/2020.

78. Dessa forma, **uma vez concedida a suspensão cautelar do referido dispositivo da medida provisória**, deve-se atribuir máxima eficácia aos dispositivos constitucionais em jogo nesse contexto de grave escassez de recursos, conferindo-se ao §1º, do art. 3º, da Lei nº 11.456/2007, interpretação conforme à Constituição para fixar em 1,75% (um e setenta e cinco

[22] ADI 5.709, ADI 5.716, ADI 5.717 e ADI 5.727, rel. min. Rosa Weber, j. 27-3-2019, P, DJE de 28-6-2019.

por cento) o valor referente à retribuição destinada à Receita Federal para custear o recolhimento e o repasse dos recursos destinados ao SEST SENAT.

**VI - INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE GERAL E NONAGESIMAL. VIOLAÇÃO AO ART. 150, III, b e c, DA CONSTITUIÇÃO.**

79. Ainda que se considere legítima a majoração do percentual a ser repassado à Receita Federal, o que se admite apenas para argumentar, surge o dever de observância ao princípio da anterioridade, geral e nonagesimal, constante das alíneas "b" e "c" do inciso III do Art. 150, da Constituição[23].

80. Isso porque a Medida Provisória nº 932/2020, ao entrar em vigor instantaneamente, produzindo efeitos a partir do dia 31.03.2020, antecipou a eficácia jurídica da cobrança devida à Receita Federal à título de retribuição, em flagrante violação aos referidos preceitos constitucionais.

81. **Cristalino, portanto, que a majoração, promovida pela Medida Provisória ora impugnada, dentro do mesmo exercício financeiro, caracteriza ofensa ao princípio da anterioridade tributária, nos termos Art. 150, III, b, da Constituição Federal, e na contramão da reiterada jurisprudência desta Suprema Corte.[24]**

82. **Todavia, caso se entenda que a majoração não se submete à anterioridade geral, ainda assim é inviável a sua eficácia imediata, eis que subsiste a necessidade de observância da anterioridade nonagesimal, prevista no Art. 150, III, *c*, da Constituição.**

---

[23] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[24] ADI 5.733, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 20-9-2019, P, DJE de 3-10-2019.

**VII – DA MEDIDA CAUTELAR**

83. Os arts. 10 e seguintes, da Lei nº 9.868/1999, autorizam a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade quando presentes os requisitos necessários e *"em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica"*, conforme prevê o Art. 12 da referida Lei.

84. No caso, estão presentes todos os requisitos para a concessão de medida cautelar.

85. A uma, porque o *fumus boni iuris*, conforme visto, decorre da manifesta inconstitucionalidade dos dispositivos legais atacados, notadamente em decorrência da violação:

> i) ao artigo 62, "caput", da Constituição Federal, tendo em vista que a Medida Provisória nº 932/2020 nãoatende os requisitos de urgência e relevância, necessários a sua edição;
>
> ii) aos artigos 62 e 148, I, da Constituição Federal, uma vez que a norma impugnada institui, na verdade, um empréstimo compulsório dos valores destinados ao "Sistema S" por meio de Medida Provisória, contrariando a vedação constitucional de utilização deste mecanismo excepcional para veicular matéria de lei complementar;
>
> iii) aos artigos 149, III e 240 da Constituição Federal, pois ao promover a redução da alíquota correspondente ao repasse do produto das contribuições ao "Sistema S" e a majoração dos valores destinados à Receita Federal para que efetuem o recolhimento e o repasse do produto da arrecadação, o ato impugnado acaba por desviar a destinação dos recursos constitucionalmente estabelecida para a alimentação do "Sistema S";
>
> iv) ao artigo 150, IV, da Constituição Federal, porquanto, em se tratando de taxa, a ausência da indispensável correspondência entre serviço e custo evidencia os efeitos confiscatórios implementados pelo Art. 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 932/2020.

v) ao artigo 150, III, b e c, da Constituição Federal, por inobservância ao princípio da anterioridade geral e nonagesimal.

86. A urgência, por sua vez, decorre do fato de que o corte de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo SEST SENAT, promovido pelo ato impugnado, impacta negativamente os serviços realizados pela instituição, acarretando desde o cancelamento de ações de saúde e treinamentos, inclusive aos caminhoneiros, até a demissão de empregados em grande escala.

87. Tal impacto negativo recai, imediatamente, sobre um setor de grande essencialidade para o desenvolvimento econômico do país: o transporte, na medida em que desampara caminhoneiros e outros motoristas profissionais no exercício do seu trabalho em um dos momentos em que os recursos reduzidos se fazem mais necessários, notadamente diante da grave crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus.

88. Corroborando a afirmação dos prejuízos ocasionados pela Medida Provisória impugnada, destaca-se que o SEST SENAT já divulgou em seu sítio eletrônico[25] que, como forma de equalizar os impactos gerados pela redução de seus recursos, vê-se obrigado a cogitar a redução do período da Mobilização Nacional de Combate ao novo conoravírus (ação nacional de apoio aos caminhoneiros nas rodovias que vem sendo realizada desde o dia 27.03.2020 devido à pandemia do Covid-19), a cancelar o projeto Qualificação Profissional para Cobrador no Transporte Coletivo, e não executar outros projetos que têm por finalidade melhorar as condições dos pontos de parada dos caminhoneiros às margens das rodovias.

89. Isto é, para além de ignorar o impacto no orçamento da instituição decorrente das inevitáveis demissões ocasionadas nas empresas do setor pela crise pandêmica, a medida instituída pelo ato impugnado agrava os efeitos negativos que recairão sobre os milhões de trabalhadores brasileiros e suas respectivas famílias, que serão atingidos pela redução drástica dos atendimentos de saúde e capacitação profissional prestados pelo SEST SENAT.

[25] Disponível em: https://www.sestsenat.org.br/imprensa/noticia/nota-oficial-corte-de-recursos-do-sest-senat. Acesso em 02.04.2020.

90. **Ou seja, a redução imposta pela Medida Provisória implica tamanho impacto nas finanças dessas entidades que será impossível manter o nível de suas indispensáveis atividades, tendo em vista que as reservas financeiras não são suficientes para tanto e a insuficiência de recursos comprometerá, inevitavelmente, a folha de salários. Isto, conforme dito reiteradas vezes nesta peça, significará grave retrocesso social, tendo em vista que as várias leis instituidoras das entidades do Sistema "S" criaram verdadeiro mecanismo de implementação de direitos sociais em favor dos trabalhadores e de suas famílias, por intermédio da atuação do Sistema "S", o qual, após anos de trabalho, construiu expertise e capilaridade nacional imprescindíveis à concretização e à efetivação dos direitos sociais em jogo, mormente em tempos de crise. Qualquer diminuição dessa efetividade, neste delicado momento, resultará em grave inconstitucionalidade, operada em desfavor daqueles que mais necessitam de amparo durante essa crise do Covid-19.**

91. **Há, portanto, contradições internas na própria medida relativamente às suas alegadas finalidades que revelam sua inconsistência manifesta e, assim, sua falta de adequação ante a necessidade alegada, o que, em última análise, viola o princípio da segurança jurídica, notadamente ante a sua modalidade de princípio da proporcionalidade em sentido estrito.**

92. Vale destacar, uma vez mais, que não se ignora o fato de que a redução de alíquota empreendida pela Medida Provisória impugnada poderia ter por objetivo o aquecimento do mercado de transporte, ante a parcial desoneração da atividade. Porém, tal medida fica esvaziada de sentido, uma vez que, no que diz respeito à circulação de pessoas, a atividade está completamente paralisada, em razão de atos governamentais que assim determinaram e, também, ante a necessidade de se evitar mesmo o contato entre pessoas durante o período crítico pelo qual passamos.

93. Assim, é inequívoca a urgência da suspensão imediata dos efeitos do ato normativo impugnado, notadamente porque as medidas por eles instituídas afetam negativamente, e substancialmente, uma atividade fundamental ao abastecimento e ao deslocamento daqueles que também precisam trabalhar para garantir o funcionamento de outros serviços definidos como essenciais para o desenvolvimento do país, cuja importância se destaca no atual panorama econômico mundial decorrente da crise pandêmica do Covid-19.

94. Por outro lado, inexiste qualquer indicativo de perigo da demora em sentido inverso. Isto é, não há qualquer prejuízo na suspensão dos efeitos do art. 1º, incisos II e III, e parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, porquanto a

medida pleiteada apenas impede que os recursos sejam destinados de forma diversa daquela até então estabelecida pelo ordenamento jurídico.

95. Por fim, não é desarrazoado presumir que na crise em que se encontra o país, os valores destinados ao "Sistema S" sofrerão, naturalmente, uma redução, de modo que o perigo do dano se encontra, justamente, na não concessão da medida cautelar pleiteada.

**VIII - DOS PEDIDOS**

96. Por todo o exposto, requer-se:

**(i)** A concessão de medida cautelar, nos termos do art. 10º, da Lei nº 9.868/1999, para, até o julgamento final da presente ação:

**(i.i)** Determinar a suspensão imediata dos efeitos do art. 1º, incisos II e III, e parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, eis que presentes os requisitos que autorizam a concessão de tal medida;

**(i.ii)** Caso assim não se entenda, determinar a suspensão imediata dos efeitos do art. 1º, parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, tendo em vista a presença dos requisitos para concessão da medida;

**(i.iii)** Uma vez concedida cautelarmente a suspensão do art. 1º, incisos II e III, e parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, a atribuição de interpretação conforme à Constituição para reduzir, em 50% (cinquenta por cento), o valor referente à retribuição destinada à Receita Federal, de que trata o § 1º, do Art. 3º, da Lei nº 11.456/2007, para fixar, em 1,75% (um e setenta e cinco por cento), o valor referente à retribuição destinada à Receita Federal para custear o recolhimento e repasse dos recursos destinados ao SEST SENAT;

**(i.iv)** Na remota hipótese de não se entender pelo deferimento dos demais pedidos, que seja suspensa a eficácia do art. 1º, parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932/2020, para impedir que este produza efeitos no presente exercício financeiro.

97. No mérito, requer-se:

**(i)** A intimação do Presidente do Congresso Nacional e do Presidente da República, nos termos do art. 6º, da Lei nº 9.868/1999;

**(ii)** A oitiva do Advogado-Geral da União, conforme o art. 8º, da Lei nº 9.868/1999;

**(iii)** A oitiva do Procurador-Geral da República, a teor do art. 8º, da Lei nº 9.868/1999;

**(iv)** A procedência do pedido para:

**(iv.i)** Declarar a Inconstitucionalidade do art. 1º, incisos II e III, e parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, porquanto formal e materialmente incompatíveis com a Constituição Federal, nos termos da argumentação delineada;

**(iv.ii)** Caso assim não se entenda, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, porquanto formal e materialmente incompatíveis com a Constituição Federal, nos termos da argumentação delineada;

**(iv.iii)** Uma vez declarada a inconstitucionalidade do art. 1º, incisos II e III, e parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932/2020, seja atribuída interpretação conforme à Constituição para reduzir, em 50% (cinquenta por cento), o valor referente à retribuição destinada à Receita Federal, de que trata o § 1º, do Art. 3º, da Lei nº 11.456/2007, fixando em 1,75% (um e setenta e cinco por cento) o valor referente à retribuição destinada a Receita Federal para custear o recolhimento e repasse dos recursos destinados ao SEST SENAT;

**(iv.iv)** Na remota hipótese de não se entender pelo deferimento dos demais pedidos, que seja declarada a inconstitucionalidade sem redução de texto da aplicação imediata do art. 1º, parágrafo único, incisos V e VI, da Medida Provisória nº 932/2020, para impedir que este produza efeitos no exercício financeiro deste ano.

SHIS QI 27, Conjunto 13, Casa 15, Lago Sul
Brasília, DF – CEP. 71.675-130
+55 61 3225.1770

Rua Santo Antônio 00184, Ed. Joelma, Escritório 182
São Paulo, SP – CEP. 01.314-000
sergio.victor@svictor.adv.br

Dá-se à causa o valor de R$ 1.000,00 (mil reais).

Pelo deferimento.

Brasília, 06 de abril de 2020.

Sérgio Antônio Ferreira Victor
OAB/DF 19.277

Antônio Pedro Machado
OAB/DF 52.908

Shelly Giuleatte Pancieri
OAB/DF 59.181

Guilherme Theo Rodrigues da Rocha Sampaio
OAB/MG 135.413

Alexandre de Souza Papini
OAB/MG 67.455

Flávio Boson Gambogi
OAB/MG 97.527

Tiago Gomes de Carvalho Pinto
OAB/MG 71.905

Alexandre Alkmin Teixeira
OAB/MG 76.640
OAB/SP 225.996