PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

COORDENAÇÃO-GERAL DA ATUAÇÃO JUDICIAL PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Decisão liminar que suspende os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, editada para reduzir em 50% as alíquotas das contribuições para os serviços sociais autônomos e duplicar (de 3,5 para 7%) o valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de pagamento pelo serviço de arrecadação dessas contribuições (arts. 1º e 2º).
Mandado de segurança que faz as vezes de ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de lei em tese. Usurpação de competência do STF.
Grave lesão à economia pública e à ordem administrativa. Revogação de benefício tributário concedido pelo governo em razão da pandemia. Oneração da folha de pagamento das empresas.

A **UNIÃO (Fazenda Nacional),** pelos Procuradores da Fazenda Nacional signatários, nos termos da Lei Complementar nº 73/1993, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1992; 1º da Lei nº 9.494/1997; 25 da Lei nº 8.038/1990; 15 da Lei nº 12.016/2009, e 297, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, formular pedido de

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA
(em caráter de urgência e com pedido liminar)

em face da DECISÃO MONOCRÁTICA proferida pela Exma. Desembargadora Federal ÂNGELA MARIA CATÃO ALVES, Corregedora do TRF 1ª Região e Relatora do Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000**,** no qual DEFERIU tutela provisória contra a Fazenda Nacional para suspender os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, editada para reduzir em 50% as alíquotas das contribuições para os serviços

sociais autônomos e duplicar (de 3,5 para 7%) o valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de pagamento pelo serviço de arrecadação dessas contribuições (arts. 1º e 2º).

I - DO CASO DOS AUTOS

Trata-se, na origem, de Ação Ordinária (nº 1021677-88.2020.4.01.3400) ajuizada pelo SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO NO DISTRITO FEDERAL (SESC/DF) e pelo SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL (SENAC/DF) em face da UNIÃO (FAZENDA NACIONAL), com pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos da Medida Provisória n.º 932, de 31 de março de 2020, editada para reduzir em 50% as alíquotas das contribuições para os serviços sociais autônomos e duplicar (de 3,5 para 7%) o valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de pagamento pelo serviço de arrecadação dessas contribuições (arts. 1º e 2º).

Impresso por: 010.038.111-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Sustentam os autores a **inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 932, de 2020**, por violação ao devido processo legal substancial (CF/88, art. 5º, LIV), com esteio nos seguintes fundamentos: **(i)** desvio de finalidade legislativa, uma vez que, no seu entender, o corte de recursos destinados às entidades autoras não aumentaria o fluxo de caixa das empresas nem garantiria a manutenção dos empregos, diversamente do quanto declarado na exposição de motivos da medida provisória em questão; **(ii)** reprovável e inconstitucional retrocesso social, por promover a desestruturação de um sistema de assistência social criado pela Constituição para amparar os trabalhadores.

Indeferida a tutela de urgência na primeira instância de jurisdição, a parte autora interpôs recurso de agravo de instrumento (nº 1010958-62.2020.4.01.0000), no qual a tutela recursal igualmente restou indeferida pelo Exmo. Relator Des. Novélly Vilanova, nos seguintes termos:

> Não existe probabilidade de provimento do recurso (CPC, arts. 300 e 932/II). Como a União é competente para instituir "contribuição de intervenção no domínio

> econômico" com fundamento no art. 149 da Constituição (tal é a natureza das contribuições para essas entidades), também pode reduzir ou excluir o tributo. Não há nenhum desvio de finalidade da mencionada medida provisória com força de lei (art. 62).
>
> Semelhante situação ocorreu com a extinção da contribuição sindical pela Lei 13.467/2017 cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF na AI 5794 sob o fundamento de "inocorrência ou atentado aos direitos dos trabalhadores", não obstante a grande reação das organizações sindicais em dezoito ações declaratórias de inconstitucionalidade.
>
> Diante disso, reduzidas as alíquotas do tributo por medida provisória com força de lei, o juiz não pode atuar como legislador positivo e restabelecer as alíquotas anteriores (...)

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Irresignadas com a decisão, as entidades autoras impetraram o Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000, perante o TRF 1ª Região, sustentando o cabimento da ação com amparo no art. 5º, II, da Lei 12.016/2009, e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, registrando a oportuna a impetração do *writ* contra ilegalidade produzida por ato judicial sujeito a recurso sem efeito suspensivo, independentemente de demonstração de teratologia na decisão.

Na espécie, a Exma. DESEMBARGADORA FEDERAL RELATORA, ÂNGELA MARIA CATÃO ALVES, entendeu por bem o deferimento da medida liminar nos seguintes termos:

> **<u>Brevemente relatado, decido</u>**,
>
> O art. 240 da Constituição Federal, assim dispõe:
>
> 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.
>
> Como se vê, o teor do art. 240 da CF recepcionou as contribuições destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, em que o produto da arrecadação tem por finalidade a manutenção da fonte de custeio do denominado "Sistema S´'. (Precedente: RE nº 412.368-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 1º/4/2011).

Sendo assim, as contribuições incidem sobre a folha de pagamentos das empresas pertencentes à categoria de trabalhadores que compõe o "Sistema S" (SENAI, SENAC, SEST, SESCOOP etc...) sendo descontadas e repassadas às entidades de modo a financiar atividades.

A redução em 50% das alíquotas de contribuição, bem como o aumento de 3,5 para 7% do valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal a título de remuneração ao serviço de arrecadação, ainda que temporário, pode comprometer a oferta e a manutenção das atividades de aperfeiçoamento profissional, saúde, lazer dos trabalhadores. Essas atividades constituem a própria razão de existir e finalidade dessas instituições, ressalte-se, com amparo constitucional.

Nesse contexto, o desvio de finalidade pode estar configurado no teor da MP n. 932/2020, ao atingir fim diverso do previsto em lei ou na Constituição, em relação às entidades que compõe o sistema "S". Afinal, o ente estatal não pode, no desempenho de suas atribuições, impor atos normativos que possam prejudicar o alcance dos fins, que regem a prática de legislar. É necessário adequar as normas, ainda que em caráter emergencial, às finalidades contidas nos dispositivos constitucionais, o que representa o limite ao poder discricionário do administrador.

Em que pese a intenção do poder público ao editar a Medida Provisória 932/2020, desonerar a folha de pagamento das empresas, objetivando evitar a falência e perdas de postos de trabalho, por outro lado, torna as entidades dos sistema "S" vulneráveis, no que se refere à manutenção da estrutura de funcionamento, incluindo a possibilidade de muitas demissões em seu quadro funcional. É necessário que o governo federal apresente dados consistentes, que possam avaliar os impactos sociais e financeiros da medida nas estruturaras vitais à manutenção do sistema "S".

In casu, comprovou a parte impetrante a existência de periculum in mora a justificar a excepcionalidade, pois há risco de difícil reparação caso se concretize a autorização para o Poder Público reduzir a alíquota de contribuição, ante a evidência de prejuízos aos programas em andamento, inviabilizando a expansão da oferta de serviços.

No mais, a Medida Provisória 932/2020 entrou em vigor dia 1º de abril, o primeiro recolhimento com redução deverá ser feito até 20 de maio. As contribuições reduzidas pela Medida Provisória 932/2020 são calculadas por ocasião do pagamento da folha de salários das empresas e entra em vigor dia 1º de abril e o primeiro recolhimento, com redução, deverá ser feito até 20 de maio.

Assim, não haveria tempo hábil para a adequação dos sistemas informatizados da Receita Federal do Brasil e para que os contribuintes refizessem as guias de recolhimento antes do primeiro pagamento até 20/05/2020. Os danos serão produzidos tão logo sejam reduzidas as contribuições determinadas pela medida provisória, com a descontinuidade de diversas atividades sociais e de formação profissional e outras em que os prejuízos podem ser irreparáveis

Impresso por: 060.066.141-16 em: 15/05/2020 - 18:33:42 - 55535881

Desse modo, os danos serão produzidos tão logo sejam reduzidas as contribuições determinadas na supracitada medida provisória, Além, do evidente desvio de finalidade, caracterizado pela edição de uma medida provisória que pode trazer efeitos prejudiciais, e até irreversíveis, à subsistência do "Sistema S" (ainda que ela seja rejeitada pelo Congresso Nacional). Resta caracterizada, nos autos do agravo de instrumento em referência, a presença do o fumus boni iuris e do periculum in mora, sendo de se impor a reforma da decisão impugnada por meio da presente ação mandamental.

Isso posto, considerando o amplo arrazoado exposto pela parte impetrante na peça de ingresso, **DEFIRO O PEDIDO DE LIMINAR**, para suspender os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, editada para reduzir em 50% as alíquotas das contribuições para os serviços sociais autônomos e duplicar (de 3,5 para 7%) o valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a título de pagamento pelo serviço de arrecadação dessas contribuições (arts. 1º e 2º).

Comunique-se à ilustre autoridade judiciária indicada como coatora, solicitando-lhe as informações que entender pertinentes, no prazo legal.

Dê-se ciência do feito à UNIÃO FEDERAL, nos termos do art. 7, II, da Lei 12.016/2009.

Notifique-se o Ministério Público Federal.

Publique-se.

Intimem-se.

BRASÍLIA, 8 de maio de 2020.

ÂNGELA MARIA CATÃO ALVES
Desembargador(a) Federal Relator(a)

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Diante desse cenário, a presente postulação tem por objeto suspender a eficácia da decisão liminar proferida pela Excelentíssima Desembargadora Federal relatora do Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000, em curso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, **pela sua amplitude (suspende, em todo o Distrito Federal, os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 2020) e por impactar severamente a política econômica do governo federal neste grave e excepcional momento de crise**, corrobora o risco de grave dano à economia, à ordem administrativa e à ordem jurídica.

Considerando o grave contexto de pandemia pela COVID-19 e seus deletérios reflexos não apenas na saúde pública, mas na economia nacional – cujo enfrentamento motivou a edição da medida provisória questionada – **é urgente a necessidade de imediata suspensão dos efeitos da decisão vergastada, sob pena de graves danos à União e, consequentemente, à sociedade brasileira.**

II - DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E DA COMPETÊNCIA DO STF PARA APRECIAR O PRESENTE PEDIDO

Consoante o art. 15 da Lei 12.016/2009, é competente para apreciar o pedido de suspensão de execução de liminar "o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso". Em adendo, o art. 25 da Lei nº 8.038/1990[1] prevê a possibilidade de pedido de suspensão de tutela de urgência direcionado ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, ressalvando desta competência a causa que tenha por fundamento **matéria constitucional[2],** haja vista a reserva de questões desse jaez, com **exclusividade,** à jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

Nesta senda, quando a causa versar sobre matéria de viés constitucional, tem-se a competência dessa Egrégia Excelsa Corte, como reconhecido pela sua jurisprudência:

> "Suspensão de segurança. Agravo regimental. (...). Também não é competente, a tanto, o Presidente do mesmo Tribunal. Diante da norma do art. 25, da Lei n. 8.038/1990, **a competência para suspender a liminar concedida pelo relator do mandado de segurança, em Tribunal de Justiça, é do Presidente do Supremo Tribunal Federal, se o pedido tiver fundamentação constitucional**, ou do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, se a fundamentação do pedido for de nível infraconstitucional. No caso concreto, porque já efetuado o pagamento que se

[1] Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.

[2] STA nº 729-AgR/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/6/15; STA nº 152-AgR/PE, Relª Minª Ellen Gracie, Plenário, DJ de 11/4/08 e SL nº 32-AgR/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 30/4/04.

Impresso por: 040.088.141-16 - SS 5381
Em 15/04/2020 - 18:33:42

> determinou na liminar, prejudicado fica o pedido de suspensão dos efeitos da liminar e, por via de conseqüência, o agravo regimental." (STF, SS-AgR 304/RS, Ministro Néri da Silveira, DJ 19.12.1991 - destacamos)

In casu, é patente a natureza constitucional da discussão, o que atrai a competência desse Egrégio Supremo Tribunal Federal para apreciar o presente requerimento de contracautela.

Com efeito, a causa de pedir exposta na ação ordinária, assim como no mandado de segurança impetrado (petições iniciais anexas), é a **inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 932, de 2020**, por violação ao devido processo legal substancial (CF/88, art. 5º, LIV), em razão de alegado **desvio de finalidade legislativa e do retrocesso social** supostamente originado da redução das alíquotas das contribuições destinadas aos serviços sociais autônomos, bem como do aumento da retribuição de que trata § 1º do art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.

Além disso, a decisão concessiva da liminar - cuja eficácia pretende-se suspender - acolheu expressamente, em suas **razões de decidir, o alegado desvio de finalidade,** reputando a Medida Provisória nº 932, de 2020, incompatível com a proteção constitucional assegurada aos serviços sociais autônomos. Confira-se:

> Como se vê, o teor do **art. 240 da CF** recepcionou as contribuições destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, em que o produto da arrecadação tem por finalidade a manutenção da fonte de custeio do denominado "Sistema S´'. (Precedente: RE nº 412.368-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 1º/4/2011).
>
> (...)
>
> A redução em 50% das alíquotas de contribuição, bem como o aumento de 3,5 para 7% do valor cobrado pela Secretaria da Receita Federal a título de remuneração ao serviço de arrecadação, ainda que temporário, pode comprometer a oferta e a manutenção das atividades de aperfeiçoamento profissional, saúde, lazer dos trabalhadores. **Essas atividades constituem a própria razão de existir e finalidade dessas instituições, ressalte-se, com amparo constitucional.**

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em 15/05/2020 18:33:42

> Nesse contexto, **o desvio de finalidade pode estar configurado no teor da MP n. 932/2020, ao atingir fim diverso do previsto em lei ou na Constituição, em relação às entidades que compõe o sistema "S".** Afinal, o ente estatal não pode, no desempenho de suas atribuições, impor atos normativos que possam prejudicar o alcance dos fins, que regem a prática de legislar. **É necessário adequar as normas, ainda que em caráter emergencial, às finalidades contidas nos dispositivos constitucionais, o que representa o limite ao poder discricionário do administrador.**
>
> (...)
>
> Desse modo, os danos serão produzidos tão logo sejam reduzidas as contribuições determinadas na supracitada medida provisória, **Além, do evidente desvio de finalidade, caracterizado pela edição de uma medida provisória que pode trazer efeitos prejudiciais, e até irreversíveis, à subsistência do "Sistema S"** (ainda que ela seja rejeitada pelo Congresso Nacional). Resta caracterizada, nos autos do agravo de instrumento em referência, a presença do o fumus boni iuris e do periculum in mora, sendo de se impor a reforma da decisão impugnada por meio da presente ação mandamental.
> (...)

Registre-se que a discussão veiculada na demanda originária foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.378 e 6.373, nas quais foram suscitados idênticos argumentos, tornando ainda mais evidente a natureza constitucional da controvérsia em questão.

Ademais, embora o art. 25 da Lei nº 8.038/1990 preveja o cabimento da presente contracautela para suspender "a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em **única ou última instância**, pelos Tribunais Regionais Federais", **essa Suprema Corte vem afirmando a possibilidade de apresentação de pedido de suspensão em face de decisão monocrática de relator na Corte de origem, sem que seja necessária a interposição e o julgamento do respectivo agravo interno**[3]. Confira-se:

[3] No mesmo sentido, cumpre colacionar os seguintes ensinamentos de Leonardo Carneiro da Cunha: "*Caso, todavia, o provimento seja concedido, originariamente, por membro de tribunal, o pedido de suspensão deverá ser intentado junto ao Presidente do Supremo Tribunal Federal ou ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, quando a causa tiver fundamento, respectivamente, matéria constitucional ou infraconstitucional. Quando o art. 4º da Lei 8.437/1992 menciona 'o tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso', está, por óbvio, a referir-se aos futuros recursos especial e extraordinário, cabendo, respectivamente, ao Presidente do STJ e do STF a apreciação do pedido de suspensão. Os tribunais estão vinculados, hierarquicamente, a esses tribunais de*

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

"(...) Inicialmente, **destaco a plena possibilidade da apresentação deste pedido de suspensão, em face de decisão monocrática de relator, junto à Corte de origem, sem que fosse necessária a interposição e o julgamento do respectivo agravo interno, pois não há previsão legal a condicionar sua interposição a esse tipo de esgotamento da instância inferior**, exigência essa, de resto, que atentaria contra a celeridade processual, inerente a esse tipo de pretensão.
Nesse sentido, cite-se a decisão monocrática proferida pela então Presidente desta Corte, Ministra Cármen Lúcia, nos autos da SS nº 5.171-MC/DF, in verbis: (...)" (STF, STP 78/MG, Rel. Min. PRESIDENTE, julgado em 27/11/2019, DJe 03/12/2019 - destacamos).

A suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, de execução de decisões concessivas de segurança, de liminar e de antecipação dos efeitos de tutela contra o Poder Público somente se admite quando presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; b) tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; c) a controvérsia seja de natureza constitucional. Confiram-se, por exemplo, a Rcl n. 497-AgR/RS , Relator o Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ 6.4.2001; a SS n. 2.187-AgR , Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 21.10.2003; e a SS n. 2.465, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 20.10.2004.
Apesar de ser possível argumentar que, nos termos da legislação regulamentadora da contracautela, o requerimento de suspensão ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou deste Supremo Tribunal dependeria da manutenção da decisão monocrática pelo órgão colegiado do tribunal no julgamento de agravo interno, a se realizar na sessão seguinte à interposição (§ 4º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992), o atalho da marcha processual regular justifica-se pela inviabilidade no julgamento desse recurso pelo órgão colegiado do Tribunal Regional Federal em tempo hábil. Este Supremo Tribunal admite a flexibilização da regra de exercício da competência de contracautela em situações de extrema urgência, evidenciado o possível excesso de prazo no julgamento do regimental (Suspensões de Tutela Antecipada ns. 310, 311, DJe 18.3.2009, 305, DJe 26.2.2009, e 249, DJe 30.9.2008, proferidas pelo Ministro Gilmar Mendes no exercício da Presidência deste Supremo Tribunal). (STA 848 MC, Relator Min. Presidente, Decisão Proferida pela Ministra Cármen Lúcia, julgado em 11/11/2016, publicado em Processo Eletrônico DJe-242 Divulg 14/11/2016 Public 16/11/2016 – destacamos)

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA.

Impresso por: 010.068.141-16 SSG 6991
em: 15/06/2020 - 16:33:42

superposição, competindo a eles – e não ao presidente do próprio tribunal – apreciar o pedido de suspensão. ***Significa, então, que, concedida liminar por relator, cabe o pedido de suspensão ao Presidente do STF ou do STJ, e não ao presidente do próprio tribunal***". (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo – 14.ed. 2017, Rio de Janeiro: Forense, pgs. 616).

> Liminar deferida em agravo de instrumento. Necessidade de exaurimento de instância. Inexigibilidade. Agravo regimental improvido. **Liminar concedida em agravo de instrumento inaugura competência do Presidente do Supremo Tribunal Federal para julgamento de suspensão de segurança relativa às questões constitucionais**. (SS 4.265-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 09/12/2010 - destacamos)

> AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA, CONSIDERADA EM TERMOS DE ORDEM JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. EFEITO MULTIPLICADOR. TETO. SUBTETO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. 1. **Esgotamento da instância recursal como pressuposto para formulação do pedido de suspensão de segurança. Desnecessidade**. Preliminar rejeitada. Precedentes. (SS 2.660-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 17/03/2008 - destacamos)

Assim, resta evidenciada a competência desse Supremo Tribunal Federal para conhecimento do presente pedido de suspensão.

Convém ressaltar que a Procuradoria da Fazenda Nacional está preparando a interposição dos recursos cabíveis perante o Tribunal de origem, para que seja reformada a decisão que ora se pretende suspender. Não houve o trânsito em julgado do *mandamus* em que foi concedida a liminar objurgada, conforme demonstram os andamentos processuais em anexo.

III – DOS REQUISITOS PARA A SUSPENSÃO DA SEGURANÇA: RISCO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA E À ORDEM ADMINISTRATIVA.

A teor do art. 15 da Lei nº 12.016/2009, o pedido de suspensão de segurança tem por objetivo evitar grave comprometimento da ordem, saúde, segurança e economia públicas. Nesse sentido, a suspensão dos efeitos da tutela de urgência age como um mecanismo de contracautela, viabilizando a **análise específica** quanto ao **potencial lesivo** da eficácia imediata de determinada decisão liminar frente a um dos valores jurídicos tutelados pelos dispositivos que regulam o instituto, sem que se adentre, senão em juízo mínimo de delibação, no mérito da controvérsia.

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

A questão central deste pedido de contracautela é a apreciação quanto à existência de risco de lesão provocada pela decisão que deferiu o pedido **liminar para suspender, em todo o Distrito Federal, "os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020",** cujo objetivo conjuntural e de curto prazo é **desonerar parcial e temporariamente os encargos das empresas** para fazer frente ao súbito congelamento da atividade econômica promovido por uma pandemia de grande impacto.

No caso concreto, vislumbra-se grave e evidente risco de lesão à economia e à ordem pública, na sua acepção de ordem administrativa. É o que se passa a expor.

III.1. Da grave lesão à economia pública

O grave dano à ordem econômica está caracterizado pelo impacto negativo e imprevisível no orçamento público e pelo desarranjo econômico causado pela decisão judicial que se pretende suspender, com potencial de **abalar o conjunto dos esforços para enfrentar os impactos causados pelo COVID-19 na economia**, em especial, com relação à preservação dos empregos.

Para que bem se possa compreender a extensão e gravidade dos danos à ordem econômica identificados na decisão liminar ora combatida, faz-se indispensável tecer algumas considerações sobre o contexto político-econômico que motivou a edição da Medida Provisória nº 932, de 2020.

Com é de conhecimento público, a crise provocada pela disseminação da COVID-19 tem cobrado uma rápida atuação dos governos, tanto por meio da ampliação da capacidade dos serviços de saúde, como por meio da ajuda financeira oferecida a trabalhadores e empresas, cujas rendas podem ser severamente afetadas pelas necessárias medidas de profilaxia demandadas pelas autoridades sanitárias.

Com a edição do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu-se a ocorrência do estado de **calamidade pública**, o que, em razão do próprio

Impresso por: 010.088.111.16 SS 5381
Em: 15/09/2020 - 18:33:42

conceito, **representa realidade ou situação fática de extrema gravidade** e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, requerendo, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.

Após inúmeras reuniões, estudos, análises, interlocução entre agentes políticos e órgãos técnicos, o Ministério da Economia anunciou medidas de alívio fiscal às empresas, considerando o impacto orçamentário e as possibilidades de renúncia fiscal neste momento difícil para todos: empresas e Estado.

Foram, então, concebidas várias medidas de apoio, a exemplo da criação do auxílio emergencial de R$ 600,00, destinado aos trabalhadores informais e autônomos (Lei nº 13.982/2020), da flexibilização da jornada e dos contratos de trabalho formais com a instituição de benefício emergencial aos profissionais atingidos pela redução de salário (MP nº 936/2020), do diferimento do recolhimento, por parte dos empregadores, das obrigações com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (MP nº 927/2020) e da oferta de linhas de crédito garantidas por recursos do Tesouro Nacional para financiamento de folha de pagamento de empresas (MP nº 944/2020).

Vale citar, ainda, as Medidas Provisórias (MP) nº 940 e nº 947, de 2020, que juntas abriram mais de R$ 12 bilhões em créditos extraordinários em favor do Ministério da Saúde.

Todas essas ações são coordenadas, planejadas, têm caráter <u>temporário</u> e buscam assegurar a manutenção da renda e dos empregos dos trabalhadores, bem como a sobrevida das empresas durante o período de calamidade pública. Com isso, espera-se que os cidadãos sejam dotados de condições mínimas para respeitar as exigências atuais de isolamento e que a economia se recupere rapidamente, tão logo os riscos trazidos pelo coronavírus estejam controlados.

Impresso por: 040.088.111-16 SSS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Diante desse contexto que demanda medidas rápidas e eficientes, o governo federal, promoveu, por meio da MP nº 932, de 2020, a redução das alíquotas das contribuições destinadas ao Sistema S. A medida, **prevista para durar 3 (três) meses,** visa reforçar o fluxo de caixa das empresas com o valor de, aproximadamente, 2,6 bilhões de reais, a fim de permitir a preservação da atividade empresarial e dos empregos durante período em que a atividade econômica será fortemente abalada.

Não se discute, em momento algum, a relevância dos serviços prestados pelas entidades de que trata a medida provisória. Contudo, neste cenário de crise aguda, a **avaliação de política econômica** foi no sentido de que as reservas financeiras de que dispõem essas entidades são suficientes para enfrentar esse **período curto de redução de sua arrecadação**, **sem prejuízo da qualidade dos serviços que oferecem à população.**

O fato é que a arrecadação total dos serviços sociais autônomos é expressiva, tendo alcançado em 2017 o montante aproximado de R$ 21,6 bilhões, segundo o Acórdão nº 0129/2019, do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). Para 2019, a estimativa do Ministério da Economia é de que esse valor tenha atingido R$ 22,2 bilhões.

Dentro de uma perspectiva em que o setor público é levado a aumentar consideravelmente suas despesas e, ante o momento de turbulência econômica, as entidades do Sistema "S" foram chamadas a contribuir, dividindo o sacrifício que vem sendo feito por toda a população. Ademais, é de fundamental importância que as ações de enfrentamento à atual crise de saúde pública sejam tomadas de forma **coordenada e tempestiva**, a fim de evitar desperdício de recursos e garantir que estes cheguem prontamente aos setores e indivíduos mais afetados. Torna-se, portanto, indispensável que todos os setores se articulem, para a rápida superação dessa crise de proporções inéditas.

Cumpre asseverar que: "**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**

Impresso por: 040.088.141/16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:38:42

resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita (...)" (LRF, art. 1º, § 1º). A decisão em questão não teve qualquer planejamento nem preocupação com o equilíbrio das contas públicas, *data máxima vênia.*

O Governo lançou um pacote no valor de R$ 1,169 trilhão, com várias medidas de enfrentamento dos efeitos da pandemia. Serão R$ 203,4 bilhões para a população mais vulnerável. Mais R$ 230,6 bilhões para a manutenção de empregos. Serão investidos R$ 21,3 bilhões para o combate à pandemia. Mais R$ 88,2 bilhões a título de socorro aos Estados e Municípios.[4]

Na esfera tributária, algumas das medidas já tomadas são: redução temporária do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nos empréstimos (impacto: R$ 7 bilhões); adiamento do prazo de pagamento do FGTS por três meses (impacto: R$ 30 bilhões); redução de 50% nas contribuições do sistema S por 3 meses (impacto: R$ 2,2 bilhões); adiamento da parte da União no Simples Nacional por três meses (impacto: R$ 22,2 bilhões); suspensão de atos de cobrança de dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e facilitação de renegociação de dívidas, com parcelamento e prazo maior para quitar a primeira parcela; zerar as alíquotas de importação para produtos de uso médico-hospitalar; desoneração até o fim de setembro de IPI para bens importados listados que sejam necessários ao combate à Covid-19; desoneração até o fim de setembro de IPI para bens produzidos internamente listados que sejam necessários ao combate à Covid-19[5].

Delineado todo o contexto que motivou a edição da MP nº 932, de 2020, é forçoso convir que a decisão liminar causa evidente a lesão à ordem econômica do país.

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

[4] https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,confira-aqui-todas-as-medidas-economicas-do-governo-contra-o-coronavirus,1084381, acessado em 17/04/2020, às 19h40. Como referência, o PIB do Brasil é de R$ 7,3 trilhões de reais (2019). O pacote anunciado corresponde a quase 10% do PIB nacional. O déficit fiscal até novembro de 2019 foi negativo, de R$ 80,33 bilhões. Como se vê, o pacote anunciado é de enorme impacto sobre o equilíbrio orçamentário.

[5] Entre outros, foram expedidos normativos pelo Ministério da Economia, como a Portaria nº 139 de 03/04/2020 e Instrução Normativa nº 1.932 de 03/04/2020, que prorrogam o prazo para o recolhimento de alguns tributos federais, bem como prazo para apresentação da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) e da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Previdenciária sobre a Receita (EFD-Contribuições).

Com efeito, a liminar ora combatida obstaculiza a concretização de uma das políticas econômicas engendradas pelo Governo Federal, de forma coordenada e planejada, para este especial momento de crise pandêmica.

Em termos mais concretos, identifica-se o claro prejuízo à política econômica destinada a minimizar o efeito deletério da crise sobre empresa e empregados. **A decisão impede o "alívio imediato" das empresas com a redução parcial e temporária das alíquotas das contribuições ao sistema S, colocando em risco, ante o cenário de degradação econômica, a preservação das atividades empresariais das empresas contribuintes e, consequentemente, a manutenção da renda e do emprego dos trabalhadores.**

Ademais, o provimento de urgência objurgado, ao suspender a Medida Provisória nº 932, de 2020, ignora todo o contexto coordenado que envolveu a decisão de política econômica, a qual inclui, dentre tantos aspectos, medidas de compensação, equilíbrio e responsabilidade fiscal. Decisões judiciais que desfalquem o Orçamento Público neste momento de profunda crise social precisam ser urgentemente suspensas, pois a União está sendo chamada a inúmeras intervenções, precisando de previsibilidade e organização para a elaboração e execução de projetos.

O momento exige ação coordenada dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Porém, há uma atuação descoordenada baseada em disputas secundárias que olvidam o mais importante: a saúde do povo brasileiro, cuja concretização depende de planejamento e organização econômica e administrativa.

Impresso por: 010.088.141.16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:38:42

III.2 – Da grave lesão à ordem pública, em sua acepção administrativa.

De início, convém mencionar que a jurisprudência dessa Egrégia Corte tem acolhido, para fixar o que se deve entender por ordem pública no pedido de suspensão, o entendimento formado ainda no âmbito do extinto Tribunal Federal de Recursos, a partir do julgamento do *leading case* (TFR, SS 4.405, DJ 07.12.79) relatado pelo então Presidente dessa Corte, Ministro Néri da Silveira:

> Quando na Lei nº 4.348/64, art. 4º, se faz menção à ameaça de lesão à ordem, tenho entendido que não se compreende, aí, apenas a ordem pública, enquanto esta se dimensiona em termos de segurança interna, porque explicitamente de lesão à segurança, por igual, cogita o artigo 4º, da Lei 4.348/64. **Se a liminar pode constituir ameaça de grave lesão à ordem estabelecida para a ação da Administração Pública, por força da lei, nas suas múltiplas manifestações, cabe ser suspensa sua eficácia pelo Presidente do Tribunal. Não pode, em verdade, o juiz decidir contra a lei. Se esta prevê determinada forma para a prática do ato administrativo, não há o juiz, contra a disposição normativa, de coarctar a ação do Poder Executivo, sem causa legítima. Fazendo-o, atenta contra a ordem estabelecida, em lei, para os atos da Administração**.

Impresso por: 010.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:36:12

Assim, no conceito de ordem pública está o de ordem administrativa em geral, concebida como o **regular andamento das políticas públicas, a normal execução de serviços públicos e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas**. Como se vê no trecho do voto reproduzido acima, o Estado-juiz não pode pretender atuar como Estado-administração, decidindo *contra legem*. Se assim fizer, o ato judicial traduzirá ofensa à ordem pública.

É exatamente o que se opera em relação ao caso dos autos.

Decerto, o provimento liminar que se objetiva suspender possui **amplo espectro e obstaculiza a plena efetivação da política econômica construída pelo Poder Executivo Federal, por meio da MP nº 932, de 2020**, no presente e grave contexto de pandemia da COVID-19: desonerar parcial e temporariamente as empresas do pagamento das contribuições ao Sistema S, haja vista o congelamento da atividade econômica neste período de crise, visando a preservação das atividades empresariais e dos empregos a curto

prazo.

A decisão, tal qual proferida, implica violação à ordem pública, em seu viés administrativo.

Em primeiro lugar, o *decisum* **adentra no mérito de uma política pública** legitimamente adotada pelo Poder Executivo com esteio na competência legislativa que lhe fora atribuída pela Constitucional Federal (art. 62). Adentrando nesse mérito, o provimento judicial impede a consecução da indigitada política econômica, substituindo o juízo político do Poder Executivo ao editar a MP por um outro juízo de natureza política (o do órgão julgador), **que concebe mais adequado manter-se intacta a arrecadação das entidades dos serviços sociais autônomos, ainda que na excepcional e grave situação de pandemia**.

Não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo, nem como substituto dos Poderes constituídos para elaborar políticas públicas complexas que impactam no orçamento e no funcionamento da máquina administrativa. Evidencia-se, portanto, grave e inarredável lesão à ordem administrativa e, ainda, à ordem jurídico-constitucional, notadamente pela **violação ao Estado Democrático de Direito e o Princípio da Separação de Poderes**.

Impresso por: 040.068.141-16 SS 5381
Em: 15/09/2020 18:38:42

Nesse sentido, cumpre consignar o recentíssimo entendimento exarado pelo Exmo. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, em pedido de suspensão de segurança de decisão judicial proferida em detrimento das medidas governamentais lançadas em razão dos impactos gerados pela pandemia decorrente do COVID-19, *in verbis*:

> (...)
> Não se ignora que a situação de pandemia, ora vivenciada, impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio poder público, em diversas áreas de atuação.
> **Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada**

> **de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo do próprio poder público, a quem incumbe, precipuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia. Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir quem deve ou não pagar impostos, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.**
> Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, **mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.**
> Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao edita-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.
> **Ademais, a subversão, como aqui se deu, da ordem administrativa vigente no município de São Paulo, em matéria tributária, não pode ser feita de forma isolada, sem análise de suas consequências para o orçamento estatal, que está sendo chamado a fazer frente a despesas imprevistas e que certamente têm demandado esforço criativo, para a manutenção das despesas correntes básicas do município.**
> (SS 5374/SP, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJ 08/05/2020) (destacou-se)

Ademais, decisões judiciais que criam óbices à repartição de esforços administrativos para a superação da crise, ao arrepio de todo o planejamento fiscal, orçamentário e econômico efetivado, ignoram a necessidade de se buscar o equilíbrio fiscal e o regular funcionamento da máquina administrativa, além de gerar distorções no mercado.

A Constituição Federal impõe o equilíbrio orçamentário (CF, art. 167, inc. III), sob pena de crime de responsabilidade fiscal (Lei nº 1.079/50, art. 4º, inc. VI c/c LRF, art. 1º, § 1º). A máquina administrativa funciona considerando a expectativa de receitas e despesas. Há todo um planejamento, regido por um cabedal de normas, em que se consideram as receitas estimadas (Lei nº 4.320/64, art. 29 e 31). **Assim, também sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, a decisão representa violação grave e imediata à ordem administrativa e financeira do país**.

IV. DO GRAVE DANO À ORDEM JURÍDICA. JUÍZO MÍNIMO DE DELIBAÇÃO SOBRE O MÉRITO DO PROCESSO PRINCIPAL.

Os pressupostos para o deferimento da suspensão compõem um juízo misto: o *periculum in mora*, constituído pela possibilidade de comprometimento de um dos valores previstos na lei (ordem, segurança, saúde ou economia públicas) e o *fumus boni juris*, consubstanciado na probabilidade de a decisão contra a qual se pede a suspensão ser contrária às normas existentes na ordem jurídica.

Nesse contexto, já demonstradas as graves violações à economia pública e à ordem administrativa, que revelam **a premência do pedido de suspensão**, passa-se agora à abordagem das graves lesões à ordem jurídico-constitucional, a evidenciar a plausibilidade do direito invocado pela União no presente pedido de suspensão de segurança.

IV.1. Da evidente usurpação da competência do STF

No caso dos autos, salta aos olhos o **caráter abstrato da decisão liminar objurgada,** que, em absoluta afronta ao sistema de controle de constitucionalidade adotado pelo legislador constituinte, determina a suspensão dos efeitos da Medida Provisória nº 932, de 2020.

De fato, nota-se que a liminar concedida afasta a aplicação da norma por suposto desvio de finalidade legislativa, porém o faz não de forma incidental, como é próprio da jurisdição constitucional incidental difusa, **e sim de maneira principal, ingressando em campo de jurisdição cuja competência é reservada, com exclusividade, ao Supremo Tribunal Federal**[6].

[6] Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Impresso por: 010.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

Na espécie, ao apreciar a compatibilidade entre o teor da norma e as "finalidades constitucionais do Sistema 'S'" em ação de mandado de segurança, a decisão impugnada acabou por realizar, por via transversa, verdadeiro **controle de constitucionalidade em abstrato de espécie normativa editada pelo Poder Executivo, com força de lei.**

É certo que não há óbice à propositura de ação individual ou coletiva fundada em inconstitucionalidade de lei, desde que a declaração de inconstitucionalidade seja causa de pedir e não faça parte do pedido principal ou subsidiário. Nesse sentido, confira-se o entendimento perfilhado por esse Excelso Pretório (grifos apostos):

> RECLAMAÇÃO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE – QUESTÃO PREJUDICIAL – POSSIBILIDADE – INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina.
> (Rcl 1898 ED, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 10/06/2014, Acórdão Eletrônico DJe-151 Divulg 05-08-2014 Public 06-08-2014)

Entretanto, o Juízo reclamado não apreciou a alegada inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 932, de 2020, como mera questão prejudicial, necessária à resolução da lide (hipótese em que se afiguraria possível o controle incidental de constitucionalidade), **mas como objeto principal da demanda.** Ignorou ainda, o teor da Súmula 266 desse Egrégio STF, que interdita o cabimento de mandado de segurança contra lei em tese, porquanto *"O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral,*

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/06/2020 - 18:33:42

posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade (MS 34432 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, P, j. 07-03-2017, *DJE* 56 de 23-03-2017).

A medida liminar foi concedida para suspender abstratamente os efeitos da Medida Provisória nº 932, de 2020, tal qual pleiteado pelas entidades impetrantes, o que, inevitavelmente, atribui ao ato judicial impugnado, na prática, alcance e conteúdo semelhante ao produzido por essa Suprema Corte nas ações direta de inconstitucionalidade.

Como já se aludiu linhas atrás, a discussão ao derredor da (in)constitucionalidade da Medida Provisória nº 932, de 2020, é objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.378 e 6.373, que serão analisadas adequadamente, a tempo e a modo, por esse Supremo Tribunal Federal, órgão legitimado para o controle abstrato de constitucionalidade da norma.

Conclui-se, nessa toada, que o provimento liminar ora debatido implica violação à ordem jurídica constitucional, haja vista a flagrante usurpação de competência atribuída, com exclusividade, a esse Supremo Tribunal Federal.

IV.2. Da inexistência de desvio de finalidade na edição da MP nº 932/2020.

A decisão cujo teor se pretende suspender lastreou sua fundamentação no sentido de que: "*o desvio de finalidade pode estar configurado no teor da MP n. 932/2020, ao atingir fim diverso do previsto em lei ou na Constituição, em relação às entidades que compõe o sistema "S". Afinal, o ente estatal não pode, no desempenho de suas atribuições, impor atos normativos que possam prejudicar o alcance dos fins, que regem a prática de legislar. É necessário adequar as normas, ainda que em caráter emergencial, às finalidades contidas nos dispositivos constitucionais, o que representa o limite ao poder discricionário do administrador.*"

Sucede que, para afastar os efeitos da Medida Provisória em questão por

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

suposto desvio de finalidade, a decisão liminar **não declina qualquer dado objetivo que possa respaldar esse entendimento**. Com efeito, a decisão não menciona qualquer prova de que teria havido um descompasso entre os fins declarados pela medida do Poder Executivo e o seu "real" intento de "vulnerar" economicamente as entidades que compõem os serviços sociais autônomos, conforme sustentam as entidades nas ações propostas.

Em verdade, a mera leitura das razões declinadas na liminar revela, *data maxima venia*, que o suposto desvio de finalidade baseia-se num mero prognóstico, sem qualquer evidência fática ou jurídica, de que o alegado "prejuízo" arrecadatório a ser suportado pelas entidades do Sistema S "pode comprometer a oferta e a manutenção das atividades de aperfeiçoamento profissional, saúde, lazer dos trabalhadores.

Bem analisada a questão, é possível afirmar que a tutela de urgência concedida **negligencia princípios basilares como o da presunção de veracidade e constitucionalidade das leis**, adotando como pressuposto a ilegitimidade da norma, ao exigir *"que o governo federal apresente dados consistentes, que possam avaliar os impactos sociais e financeiros da medida nas estruturaras vitais à manutenção do sistema "S""*.

Vê-se, pois, que é inconstitucional, senão teratológica, a decisão liminar objurgada.

Em acréscimo, não há que se imputar à Medida Provisória nº 932, de 2020, qualquer vício de desvio de finalidade legislativa.

A Constituição, em seu art. 62, traz a medida provisória como espécie normativa, dispondo que *"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."*

No que tange à **urgência da medida**, recorde-se que fora editado, pelo

Impresso por: 04008814116 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:38:42

Congresso Nacional, o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, por meio do qual se reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

O reconhecimento desse estado, em razão do próprio conceito de calamidade pública, representa realidade ou **situação fática de extrema gravidade** e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma, requerem a adoção de medidas singulares e extraordinárias com a devida urgência.[7]

Logicamente, **é dentro desse contexto que a edição do ato presidencial impugnado configura medida singular, urgente e extraordinária, útil e necessária para a superação da grave situação e calamidade**.

Nos termos da Exposição de Motivos (EM) 00092/2020, do Ministério da Economia, "a urgência e a relevância da medida justificam-se pela presente conjuntura econômica, que ainda se ressente do forte impacto da crise iniciada em 2014 e, principalmente, da necessidade de esforços adicionais para enfrentar os impactos causados pelo Covid-19, em especial, sob emprego".

No que concerne à **relevância da matéria** em jogo, a citada Exposição de Motivos também ressaltou que "a medida reduzirá em cerca de R$ 2,6 bilhões as despesas parafiscais das empresas brasileiras nos, aproximadamente, três meses em vigor, valor que se tornará prontamente disponível para manutenção do fluxo de caixa e preservação dos empregos nos setores beneficiados no momento em que atividade econômica nacional deverá ser atingida com mais intensidade pela crise provocada pela disseminação do Covid-19".

Para além disso, deve-se observar, também, que o Supremo Tribunal Federal

[7] http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm

Impresso por: 04003881416 SS 5381
Em 15/03/2020 18:33:42

compreende estar submetida a ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República a edição de medidas provisórias, somente admitido àquela Corte o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente, o que não é claramente o caso.

Nessa linha de raciocínio, a Suprema Corte assevera que a alegada falta dos requisitos de relevância e urgência deve estar objetivamente evidenciada, ou seja, que não dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência - "esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito" (ADIn n. 1717-MC, Min. SYDNEY SANCHES, Dl de 25-2-2000).

Com essas considerações, rechaça-se qualquer alegação de vício de constitucionalidade formal na medida provisória impugnada.

Ademais, diferentemente do quanto consignado na decisão liminar, a edição da medida provisória foi precedida de estudos para verificar o impacto financeiro das propostas, e, com base nos dados alcançados, o Poder Executivo Federal concluiu que, se efetivados nesse momento crítico provocado pela disseminação do Covid-19, os serviços de utilidade pública prestados pelos serviços sociais autônomos podem conviver com a redução temporária de sua arrecadação.

A Exposição de Motivos da MP nº 932/2020 explanou a situação arrecadatória das entidades do Sistema "S" nos seguintes termos:

> 3. A arrecadação total dos Serviços Sociais Autônomos de que trata esta Medida Provisória é expressiva, tendo alcançado em 2017 o montante aproximado de R$ 21,6 bilhões, segundo o Acórdão nº 0129/2019, do Plenário do Tribunal de Contas da União.
> 4. Desse total, cerca de R$ 17,7 bilhões foram arrecadados por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e o restante, por volta de R$ 3,9 bilhões, foram produto de arrecadação direta das organizações Serviço Social da Indústria - SESI, Serviço Social do Transporte – SEST, Serviço Nacional de

Impresso por: 010088141163 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:38:42

> Aprendizagem Industrial - SENAI e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT.
> 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, estimasse que o volume total de recursos arrecadados pelas entidades do Sistema S em 2019 seja da ordem de R$ 22,2 bilhões.

Assim, como as instituições do Sistema "S" ostentam expressivas reservas em suas demonstrações financeiras, é possível depreender que a redução temporária de receitas de contribuições não prejudicará sobremaneira os serviços que prestam à sociedade brasileira.

No mesmo sentido, o Parecer SEI 5917/2020/ME apresentou recentes demonstrações financeiras dos serviços sociais autônomos, confirmando que a maioria das entidades possui reservas financeiras equivalentes a vários meses de arrecadação e que, portanto, a redução de receitas de contribuições no Sistema "S", no período proposto pela medida provisória, não prejudica a prestação de seus serviços.

Cabe ressaltar que as contribuições sociais objeto da medida provisória em análise, embora muito relevantes para o balanço financeiro dessas instituições, não são as únicas rendas a serem consideradas. Com efeito, os serviços sociais autônomos percebem receitas patrimoniais, em especial as provenientes da rentabilidade de suas disponibilidades financeiras e de serviços prestados, que chegam a representar uma parcela relevante de toda a sua arrecadação.

Em que pese a relevância das entidades do Sistema S - e isso não está em discussão -, suas atividades são voltadas para o longo prazo e para a realização de medidas de relevância estrutural. Voltam-se, primordialmente, para formação profissional e acesso a lazer e cultura aos trabalhadores brasileiros. **As medidas veiculadas na MP nº 932, de**

Impresso por: 040.088.141-16 SSS 3881
Em 15/05/2020 - 18:33:42

2020, são conjunturais e de curto prazo, pretendem reduzir o choque imediato, decorrente do súbito congelamento da atividade econômica promovido por uma pandemia de grande impacto.

Evidentemente que, para preservar os empregos, a curto prazo e imediatamente, é mais adequada a redução dos encargos das empresas do que a manutenção de cursos profissionalizantes de formação e aperfeiçoamento. Plenamente justificável, portanto, optar-se pela substituição parcial da ação de longo prazo por aquela de efeito imediato.

Insta considerar, ainda, que o art. 149 da Constituição atribui à União competência para instituir as contribuições destinadas ao Sistema S, o que lhe franqueia, evidentemente, a definição de todos os elementos do tributo em questão, inclusive no que diz respeito ao aspecto quantitativo da norma tributária, alíquota e base de cálculo. **Assim, pode a União, nos limites da atribuição que lhe foi outorgada pela Carta Republicana, aumentar ou reduzir a alíquota das contribuições em análise.**

Vale salientar que, conforme já decidiu essa Egrégia Corte, "A recepção constitucional das contribuições sociais previstas no art. 240 da Constituição não lhes outorga imunidade a ulterior modificação", nos termos expostos na ADI 1.924 em 20.05.2009:

> O fato de a contribuição destinada ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) não estar prevista no art. 240 da Constituição também não lhe retira, numa primeira análise, a validade. É certo que as contribuições sociais recepcionadas pelo art. 240 não se submetem à reserva de lei complementar para a respectiva instituição.
>
> O art. 195, § 4º, da Constituição, contudo, somente se aplica às novas fontes de custeio da seguridade social, hipótese diversa da versada nos autos. Com efeito, nos termos do art. 174, § 2º, da Constituição, o estímulo ao cooperativismo é parte do programa de regulamentação da atividade

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

> econômica que incumbe à União. Por isso, a contribuição destinada ao custeio do serviço nacional que tem por objetivo "organizar, administrar, e executar em todo o território nacional o ensino de formação profissional, desenvolvimento e promoção social do trabalhador em cooperativa e dos cooperados" (art. 8º da MP 2.168-40/2001) pertence à classe das contribuições de intervenção no domínio econômico, não se configurando como nova contribuição social destinada ao custeio da seguridade social (art. 149 e 194, caput, da Constituição). **Ademais, a recepção constitucional das contribuições sociais previstas no art. 240 da Constituição não lhes outorga, evidentemente, imunidade a ulterior modificação. Ressalva-se quanto a elas, tão somente, a aplicação das restrições previstas no art. 195 da Constituição.** (grifou-se)

Conclui-se, pois, que a Medida Provisória nº 932, de 2020, não promove qualquer desvio ou alteração de finalidade das contribuições destinadas ao Sistema S, que continuam voltadas a uma finalidade social abarcada pela norma do art. 149. O que houve, em razão das graves e excepcionais circunstâncias, foi uma redução parcial da referida contribuição, por três meses, permitindo às empresas enfrentar o cenário de crise.

Ademais, **por se tratar de uma medida com prazo de apenas 3 (três) meses, resta evidente que não se trata de uma tentativa de intervir no Sistema "S", mas, em verdade, de chamá-lo a contribuir nesse momento de emergência.** Assim, considerando as vultosas reservas financeiras das entidades e o caráter temporário das medidas de redução das alíquotas das contribuições ao Sistema "S", é possível concluir que não haverá comprometimento da disponibilidade dos serviços públicos aos destinatários.

Por derradeiro, vale citar, em arremate, trecho das informações prestadas pelo Desembargador Federal Novély Vilanova, no Mandado de Segurança no qual foi deferida a medida liminar objeto do presente pedido de suspensão:

> "(...) não obstante a finalidade social dos impetrantes, seu "amplo arrazoado" para suspender a redução temporária de alíquota é completamente incompatível com os motivos que deram origem à edição da mencionada medida provisória "por relevância e urgência" (Constituição, art. 62). Não tem sentido falar em

Impresso por: 040.088.141-16 em: 15/05/2020 - 18:33:42

> "descontinuidade de suas atividades sociais" considerando a excepcionalidade e temporariedade dessa redução até junho/2020. Esqueceram de que são beneficiados com a ampla isenção tributária nos termos dos arts. 12-3 da Lei 2.613/1955!!

À luz das razões expostas, tem-se a caracterizada a plausibilidade do direito invocado pela União, que autoriza o deferimento do presente pedido de suspensão de segurança.

V - DO PEDIDO

Por todo o exposto, evidenciada a grave lesão à economia pública e à ordem administrativa (*periculum in mora*) e a plausibilidade da tese jurídica ora defendida (*fumus boni iuris*), a UNIÃO (Fazenda Nacional) **REQUER**:

1) **a <u>suspensão liminar dos efeitos</u>** da decisão monocrática proferida pela Exma. Desembargadora Federal ÂNGELA CATÃO ALVES, no bojo do Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **<u>até o trânsito em julgado da decisão de mérito na Ação Ordinária nº 021677-88.2020.4.01.3400</u>**, com o propósito de fazer cessar a grave lesão à economia pública e à ordem administrativa.

2) **<u>no mérito</u>**, requer a confirmação da sustação dos efeitos da liminar deferida no Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000 (TRF-1), em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

3) pugna, outrossim, para que Vossa Excelência determine a ciência da decisão ao Tribunal *a quo*, bem assim à MM. Desembargadora Federal ÂNGELA MARIA

Impresso por: 040.088.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42

CATÃO ALVES do Tribunal Regional Federal da 1ª região, para o seu imediato cumprimento, como de direito.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília, 14 de maio de 2020.

THIAGO LUÍS EIRAS DA SILVEIRA
Procurador da Fazenda Nacional

GEILA LIDIA BARRETO BARBOSA DINIZ:95604766534
Assinado de forma digital por GEILA LIDIA BARRETO BARBOSA DINIZ:95604766534
Dados: 2020.05.14 17:16:37 -03'00'

GEILA LÍDIA BARRETO BARBOSA DINIZ
Procuradora da Fazenda Nacional

PAULO MENDES DE OLIVEIRA:95181814549
Assinado de forma digital por PAULO MENDES DE OLIVEIRA:95181814549
Dados: 2020.05.14 18:13:03 -03'00'

PAULO MENDES DE OLIVEIRA
Coordenador-Geral da Atuação da Fazenda Nacional perante o STF

Impresso por: 040.038.141 16 SS 5381
Em: 15/5/2020 18:38:42

ROL DE DOCUMENTOS

Doc. 01 – Decisão liminar concedida pela Exma. Desembargadora Federal ÂNGELA CATÃO ALVES, no bojo do Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000;

Doc. 02 – Decisão de 1ª instância que indefere a tutela de urgência na Ação Ordinária nº 1021677-88.2020.4.01.3400;

Doc. 03 – Decisão do Desembargador Relator no Agravo de Instrumento nº 1010958-62.2020.4.01.0000, que indefere a tutela de urgência;

Doc. 04 – Inteiro teor dos autos do Mandado de Segurança nº 1011876-66.2020.4.01.0000;

Doc. 05 – Inteiro teor dos autos da Ação Ordinária nº 1021677-88.2020.4.01.3400;

Doc. 06 – Inteiro teor dos autos do Agravo de Instrumento nº 1010958-62.2020.4.01.0000;

Doc. 07 - Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020;

Doc. 08 – Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020;

Doc. 09 – Decisão na Suspensão de Segurança nº 5363 – Estado de São Paulo;

Doc. 10 – Decisão na Suspensão de Segurança nº 5374 – Município de São Paulo;

Doc. 11- Decisão na Suspensão de Segurança nº 5373 – Município de Aracaju.

Impresso por: 040.083.141-16 SS 5381
Em: 15/05/2020 - 18:33:42