MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.257 SÃO PAULO

REGISTRADO	**: MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 3ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE SAO PAULO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: CAIO CESAR BRAGA RUOTOLO E OUTRO(A/S)

DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de segurança requerida pela UNIÃO contra DECISÃO QUE ANTECIPOU A TUTELA NO AI Nº 5018908-68.2018.4.03.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, e garantiu às sociedades empresárias substituídas no MS nº 5013279-49.2018.4.03.6100 a permanência no regime tributário da Lei nº 12.546/2011 (Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta – CPRB) durante o exercício de 2018, afastando, no período, os efeitos do art. 11 da Lei nº 13.670/2018.

A requerente informa que a CPRB foi inicialmente instituída pela MP nº 540/2011, tendo como objetivo impulsionar "[a] competitividade da indústria doméstica [e a] geração de emprego e renda [por meio da] 'Desoneração da Folha de Pagamentos'", e que, após alterações normativas, esse regime passou a alcançar "56 [(cinquenta e seis)] setores da economia".

Argumenta que "[o] impacto da forte expansão da utilização de desonerações e gastos tributários no alcance das metas de resultado primário vem sendo observado desde 2012" e que "a Desoneração da Folha é uma das maiores renúncias tributárias que são acompanhadas pela Receita Federal […], só perdendo para o Simples Nacional, para a Zona Franca de Manaus e quase empatando com a desoneração da cesta básica".

Sustenta que, devido "[aos] elevados custos fiscais, à reversão da valorização do real frente ao dólar e à escassez dos resultados concretos

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

em termos de geração de empregos", bem como "[à] forte deterioração das contas públicas no ano de 2015", editou-se a Lei nº 13.161/2015 que, dentre outras medidas de ajuste fiscal, alterou a Lei nº 12.546/2011, instituindo a facultatividade do regime de tributação pela CPRB e aumentando as alíquotas de contribuição.

Alega que, posto que implementadas medidas de ajuste nas contas públicas em 2015, "os custos fiscais e as distorções econômicas gerados pela desoneração da folha permaneceram elevados e insustentáveis", inclusive com impactos negativos, tanto a curto quanto a longo prazos, no orçamento da Seguridade Social.

Aduz que foi frustrada a tentativa do Governo Federal de "[excluir] vários contribuintes do regime [da Lei nº 12.546/2011]" por meio da Medida Provisória nº 774/2017, o que deu ensejo ao encaminhamento do Projeto de Lei nº 8.456 ao Congresso Nacional, ainda em 2017, o qual foi transformado na Lei nº 13.670/2018, "com novas medidas para aumentar a arrecadação tributária", dentre elas "[a] substancial redução no conjunto de setores beneficiados [pela CRPB]" a partir de 1º/9/2018 e a instituição do dia 31/12/2020 como termo **ad quem** do regime de desoneração da folha de pagamentos prescrito na Lei nº 12.546/2011.

A União afirma que a decisão proferida no AI Nº 5018908-68.2018.4.03.0000 acarreta "grave lesão à economia pública, impactando direta e imediatamente política econômica prioritária para equilíbrio das contas e redução do déficit fiscal do País", pois:

a) concretamente, "estima-se um prejuízo isolado aos cofres públicos de R$ 322.660.000,00 (trezentos e vinte e dois milhões e seiscentos e [sessenta mil] reais) no ano de 2018, conforme estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na Nota Técnica CETAD/COEST nº 136, de 13 de setembro de 2018";

b) há potencial efeito multiplicador, tendo em vista existirem "pelo menos 642 [seiscentos e quarenta e duas] ações cadastradas sobre o mesmo assunto no Brasil todo", com impacto nas contas de 2018 estimado pela RFB de R$ 1.094.170.000,00 (um bilhão e noventa e quatro milhões e cento e setenta mil reais), conforme Nota Técnica

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

CETAD/COEST nº 074, de 30 de maio de 2018.

Sustenta, ainda, que, "na eventualidade de serem mantidos os efeitos da decisão que se pede suspensão, o governo terá de ajustar a peça orçamentária à nova realidade e incluir uma previsão menor da receita, o que impactará diretamente e no curto prazo o novel governante, que receberá o País com forçosos bloqueios de despesas".

Conclui que "[a] revisão ou [a] revogação de benefício fiscal, por se tratar de questão vinculada à política econômica que pode ser revista por lei a qualquer momento, não está adstrita à observância das regras da anterioridade de exercício previstas no art. 150, III, 'b', da CF/88", tendo sido respeitada a regra da anterioridade nonagesimal (CF/88, art. 195, §6º) na edição da Lei nº 13.670/2018 e, portanto, os postulados da segurança jurídica e da confiança na relação do poder público com o contribuinte.

Defende a necessidade de deferimento da contracautela requerida nos autos, a fim de resguardar "a ordem pública administrativa estabelecida em lei, ou seja, a normal execução das atividades estatais constitucional e legalmente estabelecidas", dentre elas a arrecadação de valores da competência tributária do respectivo ente da Federação, consistindo a renúncia de receita "medida excepcional", submetida às regras da LC nº 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)), as quais restariam violadas com a manutenção dos efeitos da tutela deferida no AI nº 5018908-68.2018.4.03.0000.

A União ainda apresenta argumentos relativos à ausência de direito adquirido a regime jurídico tributário, bem como no sentido de a "irretratabilidade opera[r] de acordo com a cláusula *rebus sic stantibus*" e, portanto, não ser a norma do § 13 do art. 9º da L. 12.546/2011 apta a impedir a atuação do legislador (no caso, a edição da Lei nº 13.670/2018), tampouco do Fisco (cobrança das contribuições previstas nos incisos I e III do **caput** do art. 22 da Lei nº 8.212/1991).

Requer que, liminarmente, seja conferido efeito suspensivo à presente ação, pois presente o **periculum in mora**, ante a frustração de receita tributária já incluída nas projeções orçamentárias para o período e o potencial efeito multiplicador da decisão objeto do pedido de

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

contracautela.

Ao fim, postula que seja deferida "a suspensão definitiva da decisão vergastada, até o final trânsito em julgado da ação de origem".

É o relatório. Decido.

Prefacialmente, assento a presença de matéria constitucional controvertida no MS nº 5013279-49.2018.4.03.6100 e, portanto, a competência da Presidência do STF para julgar o pedido de suspensão da decisão no AI nº 5018908-68.2018.4.03.0000, que antecipou os efeitos da tutela com fundamento nos postulados da segurança jurídica e da confiança na relação do poder público com o contribuinte, reformando decisão liminar de primeira instância, firmada no sentido de terem sido respeitados os princípios da irretroatividade tributária (CF/88, art. 150, III, a) e da anterioridade nonagesimal (CF/88, art. 195, §6º) na edição da Lei nº 13.670/2018 (art. 11, I).

No tocante ao pleito de medida liminar, o § 4º do art. 15 da Lei nº 12.016/2009 autoriza a concessão quando constatadas, "em juízo prévio, a **plausibilidade do direito invocado** e a **urgência na concessão da medida**" (grifei). Sob esses parâmetros, bem como com respeito aos limites de apreciação da questão em sede de suspensão de segurança, passo à análise do pedido liminar formulado no presente feito.

A Lei nº 13.670/2018 foi editada com o objetivo de implementar **medidas tributárias voltadas ao alcance do equilíbrio das contas públicas, em respeito a lei de responsabilidade na gestão fiscal**. É o que se extrai da Exposição de Motivos nº 00107/2017 MF, a qual acompanha o Projeto de Lei nº 8.456/2017, **in verbis**:

> "[ ]
>
> 3. O motivo da revogação é que o quadro atual aponta para a necessidade de redução do déficit da previdência social pela via da redução do gasto tributário, com o consequente aumento da arrecadação.
>
> 4. Tramita no Congresso Nacional a PEC 287/2016 que altera regras na concessão de benefícios, tornando-as mais

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

rígidas. No entanto, **somente o ajuste na concessão de benefícios não é suficiente para o equilíbrio nas contas da Previdência Social, havendo também a <u>necessidade urgente de reduzir o dispêndio com desonerações setoriais, que é o que se propõe com a presente proposta</u>**.

5. Faz-se necessária também a revogação da alíquota adicional de 1% da COFINS-Importação, prevista no §21 do art. 8º da Lei 10.865, de 30 de abril de 2004, na redação dada pelo art. 12 da Lei nº 12.844, de 19 de junho de 2013. A instituição daquele adicional buscava equilibrar a incidência criada com a instituição da contribuição sobre o faturamento de empresas fabricantes dos produtos constantes do Anexo I da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, buscando equiparar o aumento da tributação do produto nacional com o aumento equivalente da tributação sobre o produto importado. Uma vez que a razão do desequilíbrio está sendo retirada nesta proposta, também se revoga a contrapartida na tributação do adicional da COFINS-Importação incidente sobre o produto importado, em cumprimento às regras da Organização Mundial do Comércio.

6. Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, informa-se que a redução da renúncia fiscal decorrente da revogação da CPRB, conforme proposto no Projeto de Lei, é da ordem de R$ 1.048,82/mês em 2018, cerca de R$ 12.585,88 milhões no ano; de R$ 13.580,16 milhões em 2019 e de 14.639,41 milhões em 2020. Por outro lado, a revogação da alíquota adicional da Cofins-Importação deve gerar o aumento de renúncia fiscal da ordem de R$ 2.549,30 milhões em 2018, R$ 2.725,33 milhões em 2019 e R$ 2.911,04 milhões em 2020.

7. O efeito líquido da medida ora proposta no Projeto de Lei é a de redução da renúncia fiscal estimada em R$ 10.036,58 milhões em 2018, R$ 10.854,83 milhões em 2019 e R$ 11.728,37 milhões em 2020" (grifei).

A Comissão Especial criada por iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados (RICD, art. 34, II), ao concluir pela adequação

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

orçamentária e financeira do PL nº 8.456/2017, também relatou serem as alterações legislativas propostas na Lei nº 12.546/2011 voltadas à consecução do ajuste fiscal no âmbito da União Federal, nos termos:

> "[ ] **Um dos elementos mais importantes do Projeto de Lei nº 8.456, de 2017, e com maior potencial de acarretar impacto sobre o orçamento da União, refere-se à modificação proposta sobre o regime de incidência da contribuição previdenciária sobre a receita bruta**. Ao reduzir o número de setores e produtos alcançados pela desoneração da folha de pagamentos introduzida pela Lei nº 12.546, de 2011, o projeto alia-se ao conjunto de medidas que vêm sendo adotadas no sentido de elevar o nível de arrecadação federal e contribuir para o ajuste das contas públicas" (grifei).

Foram aprovadas emendas parlamentares ao PL nº 8.456/2017, resultando no Projeto de Lei da Câmara nº 52/2018 (PLC nº 52/2018), cujo texto foi subscrito, sem alterações, pelo Senado Federal e encaminhado ao Presidente da República, para os fins constantes no art. 66 da CF/88, que assim dispõe:

> "Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
>
> § 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto."

As emendas aprovadas pela Câmara dos Deputados (Casa iniciadora) e mantidas pelo Senado Federal (Casa revisora), na parte que importa à análise liminar da presente contracautela, podem ser compreendidas do seguinte trecho do parecer proferido no Plenário da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

Câmara dos Deputados pela Comissão Especial que analisou o PL nº 8.456/2017:

> "[ ] acrescentamos aos seis setores que continuam sujeitos à CPRB na proposta original: empresas de transporte rodoviário, ferroviário e metroviário de passageiros (todas na alíquota de 2%), de construção civil e de obras de infraestrutura (ambas na alíquota de 4,5%), e jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (alíquota de 1,5%), mais vinte e dois setores: tecnologia da informação e comunicação (alíquota de 4,5%), 'call center' (alíquota de 3%), projeto de circuitos integrados (alíquota de 4,5%), couro (alíquota de 2,5%), calçado (alíquota de 1,5%), indústria ferroviária (2,5%), fabricantes de equipamentos médicos e odontológicos (2,5%), fabricantes de compressores (2,5%), transporte aéreo de cargas e de passageiros regular (1,5%), serviços auxiliares ao transporte aéreo de carga e de passageiros regular (1,5%), proteína animal (1%), têxtil (2,5%), empresas editoriais (1,5%), de manutenção de aeronaves (2,5%), de construção e reparação naval (2,5%) e comércio varejista de calçados e artigos de viagem, enquadrado na Classe CNAE 4782-2 (2,5%)"(grifos no original).

Expediu-se a Nota CETAD/COEST nº 074, de 30 de maio de 2018 (eDoc. 9, p. 187), na qual se propôs o veto presidencial parcial ao PLC nº 52/2018, de forma a rejeitar as alterações do Poder Legislativo à proposta original do Poder Executivo (PL nº 8.456/2017) relativamente ao regime da CPRB.

Com essa medida, a Receita Federal do Brasil (RFB) estimou, no orçamento federal, "um ganho de R$ 1.094,17 milhões (03 meses de efeitos financeiros) para o ano de 2018, na ordem de R$ 4.843,41 milhões de reais para o ano de 2019 e na ordem de R$ 5.280,37 milhões de reais para o ano de 2020".

O Presidente da República comunicou o veto parcial ao PL nº 52/2018, justificando-o pelos seguintes fundamentos:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

> "A manutenção das desonerações aos setores econômicos relacionados nos dispositivos vai de encontro ao esforço fiscal ora empreendido e aumentam o impacto financeiro sobre as contas do Regime Geral de Previdência Social. Ademais, implicam renúncia de receita não prevista no projeto original do Poder Executivo, e como tal deveriam atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não foi observado. Por fim, implicam afronta ao artigo 113 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Em decorrência do veto aos dispositivos do artigo 1º do projeto, excluindo aqueles setores da desoneração, impõe-se o veto, por arrastamento, dos dispositivos que excluíam os mesmos da tributação da alíquota adicional da Cofins-Importação" (Mensagem nº 299, de 30 de maio de 2018).

A execução imediata da decisão judicial ora combatida impacta direito de interesse coletivo relacionado à ordem e à economia públicas, pois implica <u>alteração da programação orçamentária da União Federal</u> alcançada por meio do veto presidencial parcial ao PL nº 52/2018 e mantido pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de 26/6/2018, com caráter irreversível para o exercício financeiro de 2018.

Isso porque, além da **redução da arrecadação de contribuição de empresas à Seguridade Social** (correspondente à **<u>renúncia fiscal</u>** decorrente da modificação da base de cálculo da contribuição previdenciária a cargo da empresa), a decisão no AI nº 5018908-68.2018.4.03.0000 produz efeitos imediatos nas contas públicas, tendo em vista o dever legal da União de "[compensar] o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração" (L. 12.546/2011, art. 9º, IV).

Na peça vestibular, a União alega que, "após computadas todas as despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, folha de pagamento, mínimo da saúde e [da] educação, etc.), restam recursos insuficientes para toda a despesa da máquina pública", de modo que a supressão da receita estimada pela RFB, com caráter irreversível para o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

ano de 2018, imporá contingenciamento de recursos de outras áreas, haja vista o "Novo Regime Fiscal" implementado pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Ademais, a decisão objeto do presente pedido de contracautela foi proferida em sede de mandado de segurança coletivo, circunstância que, somada ao risco de efeito multiplicador – decorrente da existência de inúmeros contribuintes em situação similar ao das sociedades empresárias substituídas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e pelo Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) –, constitui fundamento suficiente a revelar a grave repercussão sobre a ordem e a economia públicas e justificar o deferimento da liminar pleiteada.

Nesse sentido:

> "AGRAVO REGIMENTAL NA EXTENSÃO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIA E SERVIÇOS. ICMS. REDUÇÃO DA ALÍQUOTA INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMINICAÇÃO E ENERGIA ELÉTRICA. DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. OCORRÊNCIA DE FEEITO MULTIPLICADOR. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS OU FATOS NOVOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO RECORRIDA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (SS nº 3.977/RJ-Extn-AgR, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 18/4/2018).

> "1. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Ajuizamento no Supremo Tribunal Federal. Impugnação a decisão que concede efeito suspensivo ativo a agravo de instrumento. Admissibilidade. Incidente conhecido. Agravo regimental improvido. Precedentes. É admissível pedido de suspensão, que versa questão constitucional, contra decisão que concede efeito suspensivo ativo em agravo de instrumento. 2. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. Efeito multiplicador. Lesão à ordem pública.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF

> Ocorrência. Pedido deferido. Agravo regimental improvido. O chamado 'efeito multiplicador', que provoca lesão à ordem pública, é fundamento suficiente para deferimento do pedido de suspensão" (SS nº 4.321/DF-AgR, Rel. Min **Cezar Peluso**, Tribunal Pleno, DJe de 30/6/2011).
>
> "1. Teto de remuneração de Procuradores da Previdência Social, segundo o disposto na Medida Provisória nº 409-94, convertida na Lei nº 8.852-94, em confronto com os artigos 37 e 39, §1º, da Constituição. 2. relevância dessa questão constitucional, aliada à amplitude da liminar concedida, a abranger genericamente, vantagens ditas individuais, mas reclamadas por meio de mandado coletivo. Grave repercussão sobre a economia pública. Agravo da associação de classe, a que, por maioria de votos, se nega provimento" (SS nº 634/DF_AgR, Rel. Min. **Otávio Gallotti**, Tribunal Pleno, DJ de 8/8/2003).

Ante o exposto, **defiro o pedido liminar para suspender os efeito da decisão que antecipou a tutela no AI nº 5018908-68.2018.4.03.0000**, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Manifestem-se, sucessivamente, os Interessados e a Procuradoria-Geral da República, retornando, na sequência, os autos à Presidência deste Supremo Tribunal.

Comunique-se.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 6 de novembro de 2018.

Ministro **DIAS TOFFOLI**
Presidente
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 5EE5-E17E-CDAF-08BE e senha A718-E73D-013E-30EF