

PROCESSO Nº: 0806473-21.2020.4.05.8300 - PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL

AUTOR: MUNICIPIO DE JOAO ALFREDO

ADVOGADO: Walles Henrique De Oliveira Couto e outros

RÉU: UNIÃO FEDERAL - UNIÃO.

12ª VARA FEDERAL - PE (JUIZ FEDERAL TITULAR)

DECISÃO

Trata-se de ação ajuizada pelo município de João Alfredo em face da União, na qual, em essência, postula, enquanto durar a situação de emergência causada pela pandemia da COVID-19: a) a suspensão do pagamento compulsório do parcelamento previdenciário e das despesas previdenciárias correntes, estabelecido pela Lei n. 12.810/2013, mediante a suspensão de retenção de valores do FPM; b) autorização para inclusão dos débitos previdenciários vencidos e vincendos em parcelamentos ordinários, na forma do art. 10 da Lei 10.522/2002.

Para tanto, narrou, em síntese, que:

a) diante dos efeitos da pandemia da COVID-19, das medidas de isolamento social e da paralisação de atividades econômicas, necessárias à sua contenção, haverá nítida diminuição na arrecadação de tributos, afetando-se o Fundo de Participação dos Municípios - FPM -, a receita do Imposto sobre Serviços - ISS - e a cota municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS;

b) diante da queda de arrecadação, impõe-se a suspensão dos bloqueios no FPM, determinados pela Lei n. 12.810/2013, tanto no que diz respeito ao parcelamento previdenciário quanto às despesas previdenciárias correntes;

c) consoante a Recomendação Conjunta n. 01/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e do Ministério Público de Contas, o município autor deverá adotar medidas de combate à COVID-19, sob pena de responsabilização pessoal do gestor, sendo necessários recursos para tanto;

d) o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, autorizou a suspensão de pagamentos devidos pelo Estado de São Paulo à União, mediante medida liminar, na Medida Cautelar na Ação Cível Originária n. 3.363.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. Decido.

Nos termos do art. 300 do CPC/15, a concessão de tutela de urgência exige o preenchimento dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Em sede de juízo de cognição sumária, e pelos elementos que constam dos autos neste momento processual, não verifico a existência da probabilidade do direito necessária à concessão da tutela de urgência.

Pretende o demandante, em razão do contexto crítico decorrente da pandemia da COVID-19 e do receio de redução das receitas municipais, que, enquanto durar a situação de emergência correlata, declarada por meio da Portaria 188/GM/MS/2020, seja suspenso o pagamento compulsório do parcelamento previdenciário e das despesas previdenciárias correntes, estabelecido pela Lei n. 12.810/2013, mediante a suspensão da respectiva retenção de valores do Fundo de Participação dos Municípios, bem como seja autorizada a inclusão dos débitos previdenciários vencidos e vincendos em parcelamentos ordinários, na forma do art. 10 da Lei 10.522/2002.

Extrai-se dos pedidos acima que, em essência, o que pretende o município autor é obter, por via judicial, simultaneamente, moratória e parcelamento tributários referentes a débitos relativos a contribuições previdenciárias, enquanto durar o estado de emergência declarado pela Portaria 188/GM/MS/2020, decorrente da pandemia da COVID-19.

Elucidativo transcrever o que estabelece o Código Tributário Nacional - CTN - acerca da moratória tributária:

"Art. 152. A moratória somente pode ser concedida:

I - em caráter geral:

a) pela pessoa jurídica de direito público competente para instituir o tributo a que se refira;

b) pela União, quanto a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando simultaneamente concedida quanto aos tributos de competência federal e às obrigações de direito privado;

II - em caráter individual, por despacho da autoridade administrativa, desde que autorizada por lei nas condições do inciso anterior.

Parágrafo único. A lei concessiva de moratória pode circunscrever

expressamente a sua aplicabilidade à determinada região do território da pessoa jurídica de direito público que a expedir, ou a determinada classe ou categoria de sujeitos passivos.

Art. 153. **A lei que conceda moratória em caráter geral ou autorize sua concessão em caráter individual especificará**, sem prejuízo de outros requisitos:

I - o prazo de duração do favor;

II - as condições da concessão do favor em caráter individual;

III - sendo caso:

a) os tributos a que se aplica;

b) o número de prestações e seus vencimentos, dentro do prazo a que se refere o inciso I, podendo atribuir a fixação de uns e de outros à autoridade administrativa, para cada caso de concessão em caráter individual;

c) as garantias que devem ser fornecidas pelo beneficiado no caso de concessão em caráter individual.

Art. 154. Salvo disposição de lei em contrário, a moratória **somente abrange os créditos definitivamente constituídos à data da lei ou do despacho que a conceder**, ou cujo lançamento já tenha sido iniciado àquela data por ato regularmente notificado ao sujeito passivo" (grifos nossos).

Como se vê, em diversos dispositivos legais, o Código Tributário Nacional deixa claro que somente pode ser concedida moratória relativa a créditos tributários da União por meio de lei federal que a conceda em caráter geral ou que autorize a sua concessão, por despacho da autoridade administrativa, em caráter individual.

Assim, ao menos sob um enfoque infraconstitucional, no plano legal, a concessão de moratória tributária individual diretamente pelo Poder Judiciário, sem qualquer lei concessiva ou autorizadora nesse sentido, tal qual pretendido pelo município autor, violaria o Código Tributário Nacional e, por via reflexa, o princípio constitucional da separação de poderes, uma vez que se trata de medida que competiria ao Poder Legislativo (moratória em caráter geral), ou a este juntamente com o Poder Executivo (moratória em caráter individual).

Não poderia, portanto, sob esse enfoque, o Poder Judiciário atuar como legislador positivo.

Por sua vez, eis o que o art. 155-A do Código Tributário Nacional dispõe acerca do parcelamento tributário:

"Art. 155-A. O parcelamento será concedido na forma e condição estabelecidas em lei específica. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 1º Salvo disposição de lei em contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

§ 2º Aplicam-se, subsidiariamente, ao parcelamento as disposições desta Lei, relativas à moratória. [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)" (grifos nossos).

Percebe-se que, tal qual ocorre com a moratória tributária, o Código Tributário Nacional exigiu lei específica - que inexistia para a hipótese pretendida pelo demandante - para a inclusão de débitos tributários em parcelamento.

Destaco que o art. 10 da Lei 10.522/2002, invocado como fundamento para o seu pedido pela parte autora, diferentemente do alegado, não conduz à conclusão acerca da procedência do seu pedido no ponto, mas, ao contrário, fragiliza as alegações autorais, na medida em que afirma que "os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, **a exclusivo critério da autoridade fazendária**", na forma e condições previstas na Lei (grifos nossos).

Logo, semelhantemente ao que consignado em relação à moratória, decorre da ausência de previsão legal a impossibilidade de concessão pelo Poder Judiciário, ao menos sob fundamentos normativos de estatuto legal, do parcelamento pretendido pelo demandante, sob pena de violação do Código Tributário Nacional, de modo direto, e, reflexamente, do princípio constitucional da separação de poderes, uma vez que ambos os institutos legais referidos são favores fiscais concedidos, discricionariamente e por intermédio de lei, pelo próprio ente tributante, e não por órgão judicial, cuja atuação como legislador positivo está vedada.

Não ignora este juízo que, diante do dramático e excepcional contexto crítico, de proporções mundiais, decorrente da pandemia da COVID-19, que ameaça gravemente a saúde pública e, consequentemente, a vida dos brasileiros, sobretudo daqueles enquadrados no grupo de risco, causando, ainda, nefastas repercussões na esfera econômica, com reflexos nos meios de subsistência dos indivíduos, o Poder Judiciário poderia, em tese, a depender do caso concreto, adotar uma hermenêutica baseada na Constituição da República, a partir de um juízo de ponderação constitucional de valores, para solucionar os casos sob um viés constitucional, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade - nas dimensões da proibição de excesso e da vedação de proteção insuficiente aos direitos fundamentais -, e não de interpretação no plano legal.

A propósito, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, assim o fez, ao apreciar a Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.363/SP, citada pelo município autor, para admitir que o Estado de São Paulo suspendesse o pagamento, à União, não de contribuições previdenciárias, como pretendido, mas, diferentemente, de parcelas da dívida pública relativas ao contrato de consolidação, assunção e refinanciamento de dívida celebrado com a União, determinando que aquele ente estadual aplicasse os valores em questão integralmente na Secretaria de Saúde, para o custeio das ações de prevenção, combate e mitigação à pandemia da COVID-19.

No entanto, ao menos pelos elementos que constam dos autos no presente momento processual, e diante do cenário fático existente na presente data, o aludido juízo de ponderação constitucional, ao meu ver, não favorece o pleito do autor, além de dever ser realizado o necessário *distinguishing* deste caso concreto em relação à decisão monocrática proferida pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, como será detalhado adiante.

Ressalto, inicialmente, que, o presente caso, diferentemente daquele subjacente à decisão proferida no âmbito do STF, que versava parcelas de contrato de refinanciamento de dívida pública, diz respeito a débitos relativos a contribuições previdenciárias.

Estas específicas receitas da União possuem como destino da arrecadação legalmente vinculado - distintamente dos impostos e outras receitas desvinculadas -, imediatamente, a Previdência Social, e, mediamente, os seus beneficiários, em sua absoluta maioria idosos, pessoas com deficiência e incapacitadas.

De tais recursos depende, portanto, o pagamento dos benefícios previdenciários desse grupo, verbas de natureza alimentar, justamente quando deles mais necessitam, no dramático contexto da pandemia da COVID-19, sendo certo que grande parte dos indivíduos em questão se enquadram no chamado grupo de risco, necessitando, mais do que nunca, da manutenção do regular pagamento dos seus benefícios previdenciários, seja diante da necessidade de isolamento social como fator de prevenção, para proteção da sua saúde e redução da disseminação do vírus, contribuindo com a saúde pública, situação na qual se tornam ainda mais dependentes desse meio de subsistência, seja, até mesmo, em razão de incremento das despesas de saúde em caso de infecção.

Dessa maneira, de um lado, devem ser constitucionalmente ponderados os valores que seriam protegidos pela continuidade dos recolhimentos das contribuições previdenciárias, principalmente a saúde e a vida dos beneficiários da Previdência Social, em sua maioria idosos, pessoas com deficiência e incapacitadas, dependentes dos benefícios previdenciários - custeados, de forma legalmente vinculada, por aqueles tributos -, verbas de natureza alimentar que configuram seu meio de subsistência.

Não se pode olvidar, ademais, que o mesmo argumento do município autor de receio de queda de suas receitas em razão da diminuição do nível de atividade econômica do país no contexto de medidas sanitárias restritivas, promotoras do isolamento social, justifica a cautela judicial de não se deferir a interrupção de recolhimentos das contribuições previdenciárias, uma vez que as receitas da Previdência Social também tendem a sofrer redução, por igual motivo, ameaçando o pagamento dos benefícios previdenciários, verbas extremamente relevantes, sob o prisma social, das quais dependem a saúde e a vida de milhões de brasileiros vulneráveis, como já enfatizado.

Por outro lado, devem ser constitucionalmente ponderados os valores que seriam protegidos pela moratória e pelo parcelamento pretendidos pelo município autor, isto é, pela suspensão de recolhimento de valores de natureza previdenciária.

Nesse ponto, este juízo não ignora e não é, de forma alguma, insensível ao drama de saúde pública, econômico e fiscal já vivenciado e projetado pela população e pelos governos, em todo o mundo, em decorrência da pandemia da COVID-19, e, em particular, no que diz respeito ao caso concreto, à situação fiscal dos municípios brasileiros, sobretudo os de reduzidas receitas.

No entanto, no caso concreto, a proteção dos valores de regularidade da situação fiscal do município e da saúde pública no que tange à sua população, que decorreria das medidas postuladas, não se encontra, ao menos pelo que dos autos consta até o momento, suficientemente comprovada, de modo a se concluir pela preponderância de tais valores - alegados de modo extremamente genérico pela petição inicial, sem dados e provas sobre cada situação concreta e específica do município relacionada ao pedido -, em detrimento dos valores constitucionais relacionados à subsistência dos idosos, pessoas com deficiência e incapacitadas beneficiários da Previdência Social.

Nesse sentido, observo que não houve qualquer demonstração e comprovação, por parte do município, comparativamente com o mesmo período dos anos anteriores, do acréscimo das despesas que estejam sendo concretamente realizadas, no âmbito municipal, em decorrência das específicas ações de prevenção e combate à COVID-19, alegadas de modo meramente genérico na petição inicial.

Nem ao menos foi apresentado nos autos plano de contingência municipal relacionado às suas ações de saúde pública voltadas à prevenção e combate à COVID-19.

Ademais, de acordo com o último "Boletim COVID-19", da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco - SES/PE -, divulgado na presente data de 24 de março de 2020, o município autor ainda não possui qualquer caso confirmado da COVID-19 (https://12ad4c92-89c7-4218-9e11-0ee136fa4b92.filesusr.com/ugd/3293a8_f82331550f9547bb8f4c41773bfa914a.pdf).

Sob outro ângulo, no plano fiscal, embora tenha alegado genericamente o receio de que venha a ocorrer uma redução nas suas receitas advindas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM -, da arrecadação do Imposto sobre Serviços - ISS - e da cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS -, o município autor não comprovou qualquer efetiva redução significativa, já experimentada, nesses montantes a justificar o deferimento, desde já, de medida tão drástica quanto a pretendida, em prejuízo dos beneficiários da Previdência Social. Ressalto, inclusive, que o próprio município autor afirmou que a maior parte das suas receitas tem origem no FPM, por meio de repasses federais, portanto.

Diante das razões acima, verifico que, ao menos em sede de juízo de cognição sumária, diante do atual quadro fático e dos elementos até então constantes dos autos, não apenas a interpretação das normas legais, infraconstitucionais, conduzem ao indeferimento do pedido de tutela de urgência, mas, igualmente, o juízo de ponderação constitucional de valores resolve-se em favor da proteção da subsistência dos idosos e das pessoas com deficiência e incapacitadas beneficiários da Previdência Social, no contexto da pandemia da COVID-19.

Perceptível que, a pretexto de adotar uma bem intencionada medida de proteção da regularidade fiscal do município, e, conseqüentemente, de sua população, estaria o Poder Judiciário, na hipótese de concessão da tutela de urgência postulada, em verdade, de forma precoce e imprudente, adotando, tendo em vista a ausência dos indicados elementos concretos relevantes, uma medida extremamente drástica, com impacto desproporcional sobre as pessoas vulneráveis beneficiárias da Previdência Social.

Por fim, quanto à já comentada decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, como já ressaltado, o presente caso apresenta *distinguishing* juridicamente relevante, não sendo aquela, ao meu ver, aplicável à presente demanda como precedente, uma vez que:

a) teve como pressuposto a situação fiscal e as despesas de saúde necessárias, no contexto do combate à COVID-19, de estado (São Paulo) com a maioria absoluta de casos confirmados de contágio no país - 810 casos confirmados, na presente data (<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/24/brasil-tem-46-mortes-e-casos-2201confirmados-de-covid-19-diz-ministerio-da-saude.ghtml>) -, com seu feixe próprio de atribuições constitucionais e legais na coordenação da saúde pública, inclusive com investimentos em favor dos municípios, e não a situação de município sem casos confirmados da doença;

b) suspendeu o pagamento de parcelas de contrato de refinanciamento de dívida pública, que não possuíam, portanto, um destino da arrecadação legalmente vinculado no âmbito da União a um objetivo social de maior envergadura, e não de contribuições previdenciárias, cuja arrecadação é destinada, de forma legalmente vinculada, à Previdência Social, de forma imediata, e, de forma mediata, ao pagamento de verbas alimentares aos beneficiários desta, em sua maioria idosos, pessoas com deficiência e

incapacitadas, muitos dos quais enquadrados no grupo de risco da COVID-19;

c) determinou não a mera suspensão de pagamento das parcelas (moratória) e o parcelamento de débitos tributários, como pretendido na presente ação, mas a aplicação - comprovadamente - desses recursos tão somente nas ações da Secretaria Estadual de Saúde voltadas à prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia da COVID-19, sendo que, diferentemente, na presente demanda, o município autor não fez qualquer pedido nesse sentido em sua petição inicial, limitando-se à pretensão de obter parcelamento e moratória, de forma que poderia utilizar os recursos daí disponíveis para todas as suas despesas próprias, e não apenas para ações relacionadas à COVID-19, como determinado pelo Ministro na decisão paradigmática.

Logo, em que pese ser este juízo sensível à situação do município e da população municipal respectiva, impactados, como os mais diversos entes públicos, populações e agentes econômicos, em razão da dramática pandemia da COVID-19, não verifico, ao menos por ora, fundamentos fático-jurídicos suficientes para a adoção das medidas pretendidas em detrimento dos beneficiários da Previdência Social, devendo a proteção dos interesses fiscais dos municípios junto à União, ao menos no que tange aos contornos concretos dessa específica demanda, ser buscada na via política, por meio de cooperação e acordo entre os entes públicos envolvidos, oportunidade em que, inclusive, poderá ser encontrada solução uniforme para todos os municípios, com observância dos princípios constitucionais da isonomia e da separação de poderes.

Ausente, portanto, a probabilidade do direito.

Diante do exposto, **indefiro o pedido de tutela de urgência**, nos termos do art. 300 do CPC/15.

Emende a parte autora a petição inicial, no prazo de 15 (quinze) dias, para retificar o valor da causa, a fim de que espelhe o valor dos bloqueios e pagamentos que visa suspender - o verdadeiro proveito econômico que busca obter com a demanda, portanto -, observado o montante equivalente a doze meses. Na oportunidade, deverá apresentar nova petição inicial que consolide a alteração necessária, e não mera petição esparsa indicando o novo valor da causa, de modo a não prejudicar a organização do processo e, conseqüentemente, o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Após, venham os autos conclusos para análise do recebimento da petição inicial.

Intimem-se.

Recife, data da validação.

AUGUSTO CESAR DE CARVALHO LEAL

Juiz Federal Substituto,

no exercício da titularidade da 12ª Vara Federal/PE.

Processo: 0806473-21.2020.4.05.8300

Data e hora da inclusão: 24/03/2020 19:05

Identificador: 4058300.13944476