



Número: **1003429-62.2020.4.01.3307**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Vitória da Conquista-BA**

Última distribuição : **13/04/2020**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **PASEP**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | | Procurador/Terceiro vinculado | |
|---|--------------------|--|-----------------|
| MUNICIPIO DE VITORIA DA CONQUISTA (AUTOR) | | VICTOR BARBOSA DUTRA (ADVOGADO) | |
| UNIAO FEDERAL (FAZENDA NACIONAL) (RÉU) | | | |
| Documentos | | | |
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 21934 9864 | 16/04/2020 14:08 | Município de Vitória da Conquista x União = suspensão das obrigações fiscais | Decisão (anexo) |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

AUTOS Nº 1003429-62.2020.4.01.3307

AUTOR: MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA

RÉ: UNIÃO

DECISÃO

RELATÓRIO

Trata-se de ação por procedimento comum proposta pelo MUNICÍPIO DE VITÓRIA DA CONQUISTA/BA em face da UNIÃO com pedido de liminar para (1) Suspender temporariamente o pagamento de parcelamentos de tributos federais antigos, incluindo-se contribuições previdenciárias junto à Receita Federal do Brasil, enquanto durar o estado de calamidade pública/estado de urgência decretado pelo Congresso Nacional; (2) Suspender temporariamente o pagamento de tributos federais correntes, incluindo-se contribuições previdenciárias junto à Receita Federal do Brasil, enquanto durar o estado de calamidade pública / estado de urgência decretado pelo Congresso Nacional e não ao exíguo prazo previsto na Portaria 139 de 03 de abril de 2020; (3) Suspender temporariamente retenções da União no Fundo de Participação do Município, intimando-se a Ré para que se abstenha de praticar tais retenções; (4) Permitir a inclusão de tais débitos em parcelamentos junto à Receita Federal após seja decretado o fim do estado de calamidade pública.

De acordo com o Autor, em função da rápida expansão do vírus denominado COVID-19, tem-se vivenciado atualmente evento de caráter extraordinário, sendo que a Organização Mundial de Saúde (OMS) já classificou o fenômeno como uma “pandemia”, isto é, como uma situação em que uma doença infecciosa ameaça muitas pessoas ao redor do mundo de maneira simultânea, sobrecarregando todo o sistema público de saúde.

Acrescenta que a situação já atingiu todo o território nacional, tendo os diversos órgãos técnicos do país reconhecido a situação “emergência em saúde pública”, sendo que o Decreto Legislativo nº 6 de 20.03.2020 reconheceu a situação de “estado de calamidade pública”, tendo o mesmo ocorrido em nível estadual com a edição do Decreto nº 19.549/2020 pelo Governador do Estado.

Noticia que, em Vitória da Conquista, até essa data, já havia sido notificados 288 (duzentos e oitenta e oito casos) casos suspeitos, descartados 169 (cento e sessenta e nove), com a confirmação de 15 (quinze) casos. Por conta disso, outras medidas importantíssimas já estão sendo adotadas pelo ente municipal, tais como suspensão temporária do comércio e a prestação de serviços locais, o que se faz necessário até pela proximidade da divisa com o Estado de Minas Gerais, que é de 113 Km, o que gera o recebimento de maneira contínua de cidadãos e, muitas vezes, pacientes do norte de Minas, 5º Estado com maior número de casos confirmados do COVID-19.





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

Salienta que, por força dessa situação emergencial, o repasse de recursos entre os entes da Federação (União, Estados e respectivos Fundos de Saúde) não tem ocorrido com a mesma celeridade com que a pandemia avança, sem falar que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) inequivocamente sofrerá redução nesses meses vindouros, o mesmo ocorrendo com a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) distribuída aos Municípios, tendo em vista a redução da circulação de mercadorias não essenciais em todo o Brasil, uma vez que o fechamento temporário dos estabelecimentos comerciais e industriais, com a manutenção dos trabalhadores em suas residências, enseja evidente desaceleração na produção, circulação e consumo de bens e serviços, comprometendo todo o ciclo da cadeia produtiva, com grave reflexo na economia local e na capacidade de arrecadação de tributos pelo Município.

Por outro lado, ressalta, a aquisição de insumos necessários à proteção de profissionais de saúde e aos pacientes tem se revelado de difícil aquisição e, quando possível, a preços inflacionados em decorrência da alta demanda de todo país, demandando gastos para além do ordinariamente previsto e praticado. Por consequência, haverá vertiginosa diminuição de receita pública municipal, e concomitantemente, surgirá a necessidade de realizar gastos extraordinários e urgentes, não previstos no orçamento, para aquisição de materiais e prestação de serviços relacionados à área de saúde visando a contenção da disseminação do vírus pela população conquistense e circunvizinha.

Após esse enfoque, esclarece que o Município autor sofre com o desconto no Fundo de Participação dos Municípios de valores decorrentes do pagamento de parcelamentos referente a contribuições sociais. Em relação a isso, informa que a Frente Nacional dos Prefeitos, em 17/03/2020, encaminhou para o Governo Federal, pauta emergencial para o enfrentamento da crise econômica decorrente do novo coronavírus para: a) suspender o pagamento de precatórios; b) suspender o recolhimento de FGTS de empregados públicos; c) suspender o recolhimento de INSS pelos municípios; d) suspender o recolhimento de PASEP pelos Municípios e pelos Regimes Próprios de Previdência Social; e) suspender 100% do pagamento da rolagem da dívida do Tesouro e de todos os financiamentos, internos e mesmo os externos. Sendo que apenas parte das demandas foram atendidas pelo Governo Federal.

É o relatório. Decido.

1. Inicialmente cabe levar em consideração o fato de a nossa Federação ser inequivocamente centralizada, sendo essa centralização em matéria tributária notada pelo rol das competências tributárias estipulado na Constituição Federal. Com efeito, União possui ampla margem para instituir impostos, nos termos do art. 153, sendo, portanto, seu espectro muito maior que o da competência impositiva dos Estados e do Distrito Federal, pelo confronto com o art. 155. Mais reduzida ainda é essa competência em relação aos Municípios, conforme se vê do art. 156, todos da Constituição. Essa centralidade impositiva é de tal modo autoevidente que a mesma Constituição prevê compensatoriamente forma de repartição das receitas tributárias, nos termos do art. 159.

A par disso, o Sistema Tributário Nacional apresenta outra distorção em prejuízo dos Estados e Municípios, na medida em que as receitas tributárias destes decorrem em sua





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

imensa maioria do consumo, principal matriz arrecadatória na tributação nacional quando se tem vista os tributos incidentes (IPI, ICMS, ISS e PIS/Cofins). Conhecido ainda por tributação indireta, esse tipo de ônus fiscal se caracteriza fortemente por sua repercussão econômica na cadeia de consumo, o que significa dizer, de outro modo, que ocorre nela a transferência do ônus tributário ao consumidor final por intermédio da incorporação do tributo no preço do bem ou serviço, como um custo adicional.

Havendo, portanto, redução no consumo de bens e serviços, como apontado na inicial, atinge-se em maior proporção os entes descentralizados da República, especialmente pela atual fisionomia jurídica brasileira de corrosão dos direitos trabalhistas e, por consequência, da capacidade de compra do trabalhador, especialmente o trabalhador pobre, sobre o qual o sistema tributário brasileiro faz proporcionalmente recair o maior encargo através do fenômeno da regressividade dos impostos, em que a carga tributária se concentra na tributação sobre o consumo e dá as costas à capacidade contributiva de quem adquire o bem.

Sendo assim, nessa rede complexa de imbricações, se o comércio é fechado, se o consumo é diminuído, inclusive adicionalmente pelo receio de gasto nessas horas por parte do trabalhador com a espada de Dâmoques sobre seu emprego, é natural que a arrecadação sofra forte impacto negativo que atinge precipuamente, como já explanado, os Municípios, que, por outro lado, estão em relação de imediação com os efeitos de uma crise viral, tendo que fazer mais desembolsos emergenciais em contraste com a queda dos ingressos financeiros em seus cofres, sendo oportuno lembrar que, de acordo com o modelo capilarizado do Sistema Único de Saúde, o sistema de saúde municipal deve receber a maioria dos pacientes que procurarem atendimento médico em razão do novo coronavírus, fazendo com que haja exacerbação da despesa nessa área, ainda mais que, conforme se noticia diariamente, a curva da contaminação do coronavírus ainda se encontra em elevação, não se tendo chegado ainda ao pico da doença.

2. Nessa configuração dos fatos, medidas de socorro e de transigência por parte do governo central em relação aos entes descentralizados da República se mostram exigíveis.

Vale notar que se encontra em trâmite no Congresso Nacional Projeto de Lei Complementar nº 149-B 2019 para estabelecer auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a fim de mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19. Há também Projeto de Lei Complementar 59/2020 prevendo a suspensão do pagamento das parcelas mensais das dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a União enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo no 6, de 2020.

A justificativa do referido PLC compatibiliza-se com a pretensão deduzida na inicial, porquanto leva em conta que a *“crise que se aproxima, decorrente da pandemia da Covid-19, afetará negativamente a economia do país ao longo desse ano. As projeções de crescimento econômico são revistas para baixo a cada dia que passa, não sendo difícil afirmar que o país beira a uma nova recessão”*.

Relevante lembrar que, no âmbito da ACO 3365 MC / BA, proposta pelo Estado da Bahia em relação à União perante o Supremo Tribunal Federal para determinar a suspensão





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

temporária do pagamento das prestações vincendas da dívida com a União decorrente do contrato n. 006/97 STN/COAFI e seus aditivos, pelo período de 06 (seis) meses, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu a tutela de urgência arrazoando estar presente “a necessidade de fiel observância ao princípio da razoabilidade, uma vez que, observadas as necessárias proporcionalidade, justiça e adequação da medida pleiteada e a atual situação de pandemia do COVID-19, que demonstra a imperatividade de destinação de recursos públicos para atenuar os graves riscos a saúde em geral, acarretando a necessidade de sua concessão, pois a atuação do Poder Público somente será legítima, se presentes a racionalidade, a prudência, a proporção e, principalmente, nesse momento, a real e efetiva proteção ao direito fundamental da saúde”.

3. Essa decisão, a propósito, apesar de não dizê-lo expressamente, toca em outro ponto que converge com as dobras da narrativa da inicial e que merece destaque: o mote discursivo mais presente nessa expansão pandêmica tem sido a imprevisibilidade de seu surgimento e de seus desdobramentos. Isso atrai, numa discussão como esta dos autos, a incidência da Teoria da Imprevisão, que, apesar de maior maturidade teórica e usualidade nos domínios do Direito Privado, tem aplicação ao Direito Público, havendo até opção expressa do legislador constituinte feita no para os contratos administrativos no art. 37, XXI, da Constituição, que é regulamentado pela Lei 8.666/93, cujo art. 65, II, *d*, lida com a hipótese do desequilíbrio econômico-financeiro a autorizar adoção da teoria da imprevisão com base em “*atos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual*”.

É bem verdade que a relação tributária não se funda em contrato ou em qualquer outro tipo de avença sinalagmática similar. Mas a Teoria da Imprevisão é essencialmente supracontratual, como a própria União reconheceu implicitamente ao postergar a entrega da declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) por 60 dias e ainda ao instituir o auxílio emergencial por conta da imprevisibilidade da situação inaugurada pela crise pandêmica.

A intervenção estatal nesses momentos de ocorrências de forte carga de imprevisibilidade é, portanto, exigível pelo caráter sistêmico em jogo da disrupção, como se viu na revogação da cláusula ouro, como reflexo da Crise de 1929, que levou o Governo americano de Franklin Roosevelt a adotar medidas de combate à chamada Grande Depressão, entre as quais restrições aos proprietários de ouro, que se insurgiram em sequências de recursos julgados improcedentes pela Suprema Corte daquele país (Norman v. Baltimore & Ohio Railroad Co. with United States v. Bankers' Trust Co. 294 U.S. 240 (1935), Nortz v. United States 294 U.S. 317 (1935) e Perry v. United States 294 U.S. 330 (1935)). No Brasil, os mesmos fatos já tinham levado à extinção da cláusula ouro nos contratos através do Decreto 23.501, de 27 de novembro de 1933. Todas essas intervenções originariamente fundadas na imprevisão contratual tiveram impacto na arrecadação tributária.

Não se está, pois, diante daquela situação de bem menor gravidade enfrentada pelo Tribunal de Contas da União em que, pelos Acórdãos nº 45/1999 e 1.742/2003, rejeitou a revisão dos contratos em decorrência da instituição do antigo IPMF e da majoração da





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

COFINS e da CPMF, quando então entendeu que não ter ficado demonstrada onerosidade excessiva capaz de comprometer a execução a cargo do contratado.

Agora a situação muda não só de panorama como de tonalidade em razão da incapacidade de os Municípios honrarem, por algum tempo, suas obrigações financeiras perante a União, o que está longe de significar extinção da obrigação ou inadimplência *ad infinitum*. Exatamente por causa destes aspectos é que se observa ocorrer aqui menos do que se dá nos contratos de execução diferida, apesar de ambos, como ensina Orlando Gomes, *“a modificação quantitativa da prestação há de ser tão vultosa que, para satisfazê-la, o devedor se sacrificaria economicamente.”* (Contratos, Forense, 12ª edição, p. 41).

Ainda percorrendo o caminho da transposição analógica a partir do Direito Privado, vale observar que, em geral, a jurisprudência não é infensa à tese da Teoria da Imprevisão, como já deixou assentado o STF: *“a teoria da imprevisão só é aplicável quando fatos posteriores ao contrato, imprevisos e imprevisíveis pelas partes contratantes e a elas não imputáveis, modificam profundamente o equilíbrio contratual”* (ADI 493/DF, Relator Min. Moreira Alves, Julgamento: 25/06/1992, Tribunal Pleno, DJ 04-09-1992, P. 14089)

Isso não quer dizer que não haja situações em que, por mais relevantes que sejam os impactos econômicos negativos, a Teoria deva obrigatoriamente ter lugar. Uma delas é a dos *“contratos agrícolas de venda para entrega futura”*, pois aí *“o risco é inerente ao negócio”*, já que *“nele não se cogita imprevisão”* (STJ, REsp 866414 / GO, rel. Min. Humberto Gomes de Barros). Na consolidação decisória do TRF-1ª Região, *“a teoria da imprevisão é aplicável somente em situações excepcionais em que o acontecimento não é previsível pelas partes contratantes e acarreta grave alteração da base negocial, não se caracterizando como tal as oscilações do mercado agrícola e do câmbio, por inerentes ao risco das atividades econômicas”* (AC 2003.34.00.007522-7/DF, rel. Juiz Federal João Carlos Costa Mayer Soares (Conv.), publicação: 19/01/2009 e-DJF1, p.158, data da decisão: 23/06/2008; Cf. TRF1, AC 1998.35.00.015455-8/GO, Quinta Turma, Desembargador Federal João Batista Moreira, DJ 31/01/2008; AC 2004.35.00.005960-5/GO, Sexta Turma, Juiz Federal convocado Moacir Ferreira Ramos, DJ 10/12/2007; AC 2000.01.00.118938-6/PA, Quinta Turma, Juiz Federal convocado Marcelo Albernaz, DJ 09/04/2007; AC 2001.33.00.009949-6/BA, Sexta Turma, Juiz Federal convocado Leão Aparecido Alves, DJ 27/11/2006; AC 2002.01.00.035480-6/BA, Sexta Turma, Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, DJ 02/06/2003.).

Por outro lado, essas notas de imprevisibilidade e extraordinariedade estão claramente presentes num *“contrato de financiamento com cédula rural hipotecária para plantação de cocos”*, em que há *“impossibilidade de irrigação face a modificação climática e proibição do Ministério Público”*, pois aí se caracteriza *“caso fortuito e força maior”*, conforme muito recentemente teve o Supremo Tribunal Federal oportunidade de decidir confirmatoriamente ao julgar o AI 719841 / PB, rel. Min. Menezes Direito, j. 17/02/2009, em que foi parte sucumbente o Banco do Nordeste do Brasil S.A. Mesmo em matéria de oscilação cambial, o STJ decidiu que *“a abrupta e forte desvalorização do real frente ao dólar americano constitui evento objetivo e inesperado apto a ensejar a revisão de cláusula contratual, de modo a evitar o enriquecimento sem causa de um contratante em*





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DA BAHIA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VITÓRIA DA CONQUISTA
1ª VARA

detrimento do outro, em avença na qual o risco cambial é repassado para o consumidor (art. 6º, V, do CDC)” (AgRg no Ag 430393/RJ; tb.: AgRg no Ag 456863/RS).

Pelo que se vê dessa amostragem jurisprudencial por excertos, tanto nos casos a que foi negada a Imprevisão quanto naqueles em que foi aceita, nenhum deles se equipara a uma situação de pandemia com imposição de confinamento e redução das atividades econômicas num esforço mundial para tornar lenta a transmissão em todas as modalidades. A economia pode ser oportunamente restabelecida em seus níveis anteriores porque há mecanismos fiscais previstos legalmente para isso. Por ora, todo o foco está balizado pelo combate à expansão até chegar aos níveis de tranquilidade social. Esse foco, vale repetir, trouxe aumento de despesas para os entes municipais.

Assoma, pois, como razoável a pretensão liminar pela nitidez da probabilidade do direito do Autor.

4. No que diz respeito à urgência a justificar o deferimento da tutela antecipada, basta verificar a decretação de estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, pelo Estado da Bahia, pelo próprio Município Autor e por diversos entes da federação, tornando mais insuscetível ainda de contraste judicial qualquer questionamento.

5. À vista do exposto, por entender que se encontram presentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela antecipada, DEFIRO-A para suspender temporariamente o pagamento de parcelamentos de tributos federais antigos, incluindo-se contribuições previdenciárias junto à Receita Federal do Brasil, enquanto durar o estado de calamidade pública/estado de urgência decretado pelo Congresso Nacional; (2) Suspender temporariamente o pagamento de tributos federais correntes, incluindo-se contribuições previdenciárias junto à Receita Federal do Brasil, enquanto durar o estado de calamidade pública / estado de urgência decretado pelo Congresso Nacional e não ao exíguo prazo previsto na Portaria 139 de 03 de abril de 2020; (3) Suspender temporariamente retenções da União no Fundo de Participação do Município, intimando-se a Ré para que se abstenha de praticar tais retenções.

O pedido para permitir a inclusão de tais débitos em parcelamentos junto à Receita Federal após a decretação do fim do estado de calamidade pública não se apresenta dotado de igual carga de atualidade urgencial, podendo ser apreciado no julgamento final do pedido ou em outro momento processualmente futuro.

Intime-se a União para imediato cumprimento com urgência.

Cite-se. Intimem-se.

Vitória da Conquista, 16 de abril de 2020.

João Batista de Castro Júnior
Juiz Federal titular da 1ª Vara
Subseção Judiciária de Vitória da Conquista
{Assinado eletronicamente}

