

---

## **O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA NO CONTEXTO DA CALAMIDADE PÚBLICA**

### ***THE ROLE OF THE BRAZILIAN JUDICIARY IN TAX MATTERS IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PUBLIC CALAMITY***

**CELSO DE BARROS CORREIA NETO**

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e Professor do IDP. Advogado.

**JOSÉ EVANDE CARVALHO ARAÚJO**

Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação pela COPPE/UFRJ, e doutorando em Direito pelo IDP. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8969-3277>.

#### **RESUMO**

**Objetivos:** O artigo analisa as principais decisões tomadas em matéria tributária no contexto da pandemia causada pela Covid-19 em 2020. A pesquisa concentra-se nos casos em que os efeitos da pandemia foram tomados como causa de pedir, separando-os em quatro temas: (1) suspensão do pagamento de tributos; (2) pedidos de substituição do depósito judicial por seguro garantia; (3) suspensão das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a concessão de benefícios fiscais e (4) refinanciamento da dívida pública.

**Metodologia:** A pesquisa adotou uma abordagem dedutiva e técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com a análise da literatura jurídica e de julgados de diferentes instâncias de tribunais brasileiros relacionados à temática do artigo.

**Resultados:** O texto conclui que as competências do Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, foram exercidas de modo parcimonioso em matéria



---

tributária, com predomínio da função acautelatória à espera de pronunciamentos legislativos para os temas em questão.

**Contribuições:** O artigo traz análise original da postura do Supremo Tribunal Federal no período da pandemia, ressaltando sua atitude de autocontenção frente às competências legislativas no enfrentamento geral da crise econômica em matéria tributária, e de forte efetividade, com o uso de instrumentos virtuais, na conclusão de julgamentos de feitos relacionados a tributos que há muito aguardavam apreciação do Plenário.

**Palavras-chave:** Contencioso judicial tributário; pandemia; Covid-19; Política Tributária.

## ABSTRACT

**Objective:** *This article analyzes the main decisions related to tax matters in the context of the pandemic caused by Covid-19 in 2020. The survey focuses on cases in which the effects of the pandemic were taken as the main reason of the action, considering four issues: (1) taxes payment suspension; (2) requests for replacement of the judicial deposit for surety bonds; (3) suspension of restrictions imposed by the Fiscal Responsibility Law to the granting of tax benefits and (4) public debt refinancing.*

**Methodology:** *The research adopted a deductive approach and bibliographic and documental research techniques, with the analysis of legal literature and of judgments of different instances of the Judiciary Branch on the subject.*

**Results:** *The text concludes that the Judiciary Branch, especially the Federal Supreme Court, used its powers with caution in tax matters, as a rule limiting its decisions to protective measures while waiting for legislative ruling.*

**Contributions:** *The article makes an original analysis of the Federal Supreme Court's stance during the pandemic, highlighting its attitude of self-restraint towards the legislative competences related to the economic crisis confrontation in tax matters, and of strong effectiveness, with the use of virtual instruments, in the conclusion of tax judgments that have long awaited the appreciation of the Court Full Bench.*

**Keywords:** *Tax litigation; pandemic; Covid-19; Tax Policy.*



---

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata do papel do Poder Judiciário durante a pandemia causada pela Covid-19, em 2020, no tocante às questões de natureza tributária. Procura identificar as principais controvérsias tributárias submetidas ao Judiciário brasileiro nesse contexto e a orientação adotada nas decisões, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

A metodologia empregada baseia-se essencialmente em pesquisa bibliográfica e análise de julgados de diferentes instâncias de tribunais brasileiros relacionados à temática artigo. O método de pesquisa adotado é o hipotético-dedutivo. O objetivo é apresentar uma visão atual dos principais julgados proferidos no ano de 2020, no contexto das medidas adotadas para mitigar os efeitos econômicos gerados pela pandemia causada pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Espera-se que o artigo possa contribuir para compreender o papel desempenhado pelo Poder Judiciário brasileiro, em matéria tributária, no quadro de crise econômica causada pela pandemia, bem como identificar as principais questões e tendências nos julgamentos.

## 2 DECISÕES JUDICIAIS TRIBUTÁRIAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Não é tarefa do Poder Judiciário formular as diretrizes da política tributária do país, muito menos em quadros graves e imprevisíveis, como aquele que se instalou em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), ano de 2020. Contudo, os entendimentos que adota, em casos individuais ou em decisões com eficácia ampla (efeitos *erga omnes*), têm aptidão de influenciar significativamente as escolhas dos Poderes Executivo e Legislativo, na formulação de políticas públicas, e também sua efetividade em concreto.

Premidos pelos primeiros efeitos econômicos da pandemia e pelas restrições impostas pelo Poder Público à atividade econômica, diversos contribuintes recorreram



---

ao Judiciário em busca de algum alívio para as suas exigências fiscais. No correr do ano de 2020, diversas questões tributárias foram enfrentadas pelo Judiciário brasileiro. As principais ações buscavam retardar ou afastar a exigência de tributos, especialmente os cobrados em bases fixas, que não foram imediatamente reduzidas pelas restrições aplicadas às atividades econômicas não essenciais. Além dessas, outras tantas, sem relação direta com a pandemia, foram decididas por meio de julgamentos virtuais assíncronos, por meio de listas, e sessão síncronas telepresenciais transmitidas pela Internet.

A análise das controvérsias tributárias no contexto da pandemia precisa considerar ao menos dois conjuntos de decisões em matéria tributária: (1) as que foram tomadas a despeito da pandemia, durante o ano de 2020, e cujo conteúdo não tem relação com o Coronavírus e (2) as que, de alguma maneira, consideravam as consequências econômicas da Covid-19 como fundamento para as pretensões que veiculavam.

Este artigo enfocará principalmente o segundo grupo, ou seja, os casos diretamente relacionados com as restrições econômicas impostas às atividades empresariais e os efeitos econômicos decorrentes da pandemia. Não se ignora, entretanto, a maneira como a pandemia pode ter contribuído fortemente para acelerar o julgamento de feitos que há muito aguardavam decisão, inclusive nos âmbitos do controle abstrato de constitucionalidade e da repercussão geral.

Como se sabe, o ano de 2020 trouxe desafios econômicos e sociais sem precedentes e obrigou empresas e instituições públicas a reorganizarem suas atividades e forças de trabalho. No Judiciário, os mecanismos de julgamento eletrônico ganharam especial importância com o exponencialmente crescimento de sua utilização nesse período, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Num ano em que o tribunal pouco deliberou de forma presencial, as estatísticas divulgadas no encerramento do ano judiciário indicam que proferidas no ano 99 mil decisões das quais 81.161 foram monocráticas e 18.208, colegiadas. Em consequência, o acervo atual do Tribunal é de 25.806 processos, o que representa



---

redução de aproximadamente 19% em relação ao ano de 2019 – o menor estoque de processo dos últimos 25 anos<sup>1</sup>.

A ampliação dos julgamentos em ambiente virtual também repercutiu nos processos tributários. Chamou atenção o número de controvérsias tributárias decididas na sistemática da repercussão geral e também em sede de controle abstrato, bem como a relevância das matérias decididas, algumas delas aguardando decisão há mais de uma década (BORGES, Et. Al., 2020). Enquanto a Fazenda Pública comemorou a vitória obtida em muitos dos casos mais importantes, contribuintes protestaram contra a sequência de decisões desfavoráveis (MACHADO SEGUNDO, 2020).

O Recurso extraordinário n. 603.136, rel. Min. Gilmar Mendes, no qual se discutia incidência de ISSQN sobre contratos de franquia, tema 300 da sistemática da repercussão geral, é um exemplo. A questão constitucional teve repercussão geral reconhecida em 3/9/2010, constava na pauta de julgamento de plenário desde 2016 e seu julgamento foi concluído no ambiente virtual em 29/5/2020. A controvérsia é de evidente importância para a compreensão do conceito constitucional de serviço.

Outro exemplo ilustrativo é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 198, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, em que se questionava a exigência de unanimidade no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), prevista na Lei Complementar n. 24/1975. A ação foi proposta em 2009 e finalmente levada a julgamento em 2020 no ambiente virtual, mediante inclusão em lista de julgamento, finalizada em 18/8/2020.

Esses são apenas dois dentre muitos outros exemplos possíveis, que permitem apontar o crescimento do uso das ferramentas virtuais de julgamento e também a relevância dos casos decididos por meio delas. Além disso, o Supremo Tribunal Federal não representa um caso isolado. A ampliação do uso de ferramentas de julgamentos virtuais é uma tendência que se espalhou em todos o Judiciário e que,

---

<sup>1</sup> Os números são de 23/12/2020. Ver: Brasil. Supremo Tribunal Federal. STF profere quase 100 mil decisões em 2020, entre monocráticas e colegiadas.



---

em maior ou menor proporção, pode se estabelecer em definitivo no país nos próximos anos.

Em matéria tributária, a ascensão dos julgamentos virtuais, em suas diferentes formas, parece de fato ter contribuído fortemente para acelerar o julgamento de feitos que há muito aguardavam decisão, como vimos nos dois exemplos acima. Nesses julgamentos, no entanto, a pandemia causada pelo novo Coronavírus pode no máximo ter representado um elemento contextual, mas não estavam entre as causas de pedir nem deveria estar entre as razões adotadas pelo Tribunal para decidir.

Nos itens seguintes, destacaremos o segundo grupo de demandas, isto é, algumas das principais controvérsias fiscais submetidas ao judiciário brasileiro com os efeitos econômicos gerados pela pandemia entre suas causas de pedir.

### **3 DECISÕES JUDICIAIS TRIBUTÁRIAS: A PANDEMIA COMO CAUSA DE PEDIR**

Como se sabe, a pandemia causada pelo novo Coronavírus exigiu do Estado brasileiro – como, de resto, de todas as outras nações do globo – significativo esforço para conter ou mitigar os impactos da enfermidade em termos da saúde pública e também, mais amplamente, em relação à ordem econômica e social. As alterações legislativas e de política pública naturalmente alcançaram a política tributária, cambiando os rumos até então adotados.

Ao Judiciário, que não tem como função a formulação de políticas públicas, coube o papel de enfrentar as demandas dos contribuintes e entes federados, temerosos de que as políticas tributárias de enfretamento da pandemia não fossem suficientes para protegê-los a tempo e modo necessários.

Nesse contexto, identificamos quatro grupos de iniciativas judiciais: (1) as ações postulando suspensão do pagamento de tributos ou prorrogação do seu prazo de vencimento; (2) os pedidos de substituição do depósito judicial por seguro garantia; (3) a ação direta voltada à suspensão das restrições impostas pela Lei de



---

Responsabilidade Fiscal em relação à concessão de benefícios fiscais e (4) as ações propostas pelos Estados para suspender o pagamento das parcelas relativas ao refinanciamento da dívida pública, débito cuja execução de garantias normalmente envolve a retenção do Fundo de Participação dos Estados (FPE) do ente inadimplente. (CORREIRA NETO, 2020)

Os tópicos seguintes tratam separadamente de cada uma dessas demandas. Procuram traçar os principais elementos da controvérsia, o modo como foi enfrentada pelo Poder Judiciário e também as medidas adotadas no âmbito legislativo.

### 3.1 SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE TRIBUTOS

Ações voltadas à suspensão do pagamento de tributos foram ajuizadas em praticamente todos os estados da federação, principalmente em busca do que se poderia chamar de uma “moratória judicial”, na forma de suspensão de exigibilidade ou prorrogação de vencimento de tributos federais (e.g. IRPJ, CSLL, PIS e Cofins), estaduais (e.g. ICMS) ou municipais (e.g. IPTU e taxas).

Nas ações propostas, apontam-se como fundamento para o afastamento temporário do dever de pagamento de tributos os efeitos do isolamento social e das restrições à atividade comercial imposta pelo Poder Público, bem como o reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública pelos diferentes entes federados.

Em relação aos tributos federais, acrescentam-se ainda mais dois fundamentos jurídicos. Apontam-se também, como razão para suspensão da cobrança dos tributos federais, a Portaria nº 12, de 20 de janeiro de 2012, do antigo Ministério da Fazenda (MF), que prorroga o prazo para pagamento de tributos federais, inclusive quando objeto de parcelamento, e suspende o prazo para a prática de atos processuais no âmbito da RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para os sujeitos passivos domiciliados nos municípios abrangidos por decreto estadual que tenha reconhecido estado de calamidade pública. Na mesma linha, inclui-se entre os fundamentos a Instrução Normativa RFB nº 1.243, de 2012, que



---

altera os prazos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas aos tributos por ela administrados em casos semelhantes.

Tutelas provisórias para suspender temporariamente ou prorrogar o vencimento de tributos – em geral, por 60 ou 90 dias – foram concedidas em diversos estados da federação e também no Distrito Federal. O juízo da 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, *e.g.*, concedeu liminar requerida por empresa para “autorizar, excepcionalmente, pelo prazo de três meses, contados de cada vencimento, o diferimento do recolhimento dos tributos federais indicados na exordial (IRPJ, CSLL, PIS e Cofins)”.<sup>2</sup>

No dispositivo da decisão, no entanto, o magistrado federal fez constar que o deferimento estava condicionado ao compromisso da empresa requerente de “garantir a manutenção integral dos mais de cinco mil postos de trabalho narrados na inicial (o que deverá ser comprovado mensalmente a este juízo, sob pena de imediata revogação da ordem judicial, sem prejuízo da imposição de outras sanções cabíveis)”.

Em São Paulo, o juízo da 14ª Vara Cível Federal de São Paulo<sup>3</sup> concedeu liminar requerida em mandado de segurança para o fim de assegurar ao contribuinte o direito de prorrogar o prazo de pagamento das obrigações tributárias federais relativas aos meses de março e abril de 2020. A decisão considerou o teor da Portaria MF nº 12, de 2012.

Não há uniformidade nas decisões. Outras ações com pedidos semelhantes foram ajuizadas por todo o país nem sempre com desfecho favorável. Em muitos casos, a pretensão dos contribuintes foi rechaçada, em face da reserva legal, que exige a edição de lei para concessão de moratória (FREITAS; MENGARDO, 2020)

Da mesma forma, nos Tribunais, os julgamentos também não encontraram desfecho uniforme. Contudo, boa parte das liminares concedidas em primeiro grau foram suspensas ou cassadas. Foi o que ocorreu, por exemplo, no âmbito da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região<sup>4</sup>, que cassou diversas liminares que

---

<sup>2</sup> Processo nº 1016660-71.2020.4.01.3400.

<sup>3</sup> Mandado de Segurança nº 5005357-83.2020.4.03.6100

<sup>4</sup> Por exemplo: Agravos de Instrumento nºs 5009210-67.2020.4.03.0000, 5007705-41.2020.4.03.0000 e



---

permitiam a prorrogação de tributos federais ou parcelamentos devido à pandemia relacionada à Covid-19 e ao estado de calamidade pública dela decorrente.

A mesma orientação parece ter sido adotada pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>5</sup>, em decisões monocráticas que rechaçaram o pleito de moratória judicial, com fundamento na Portaria MF nº 12, de 2012, sem prejuízo da possibilidade de acolhida dessa pretensão em casos excepcionais.

Foi o que decidiu *e.g.* o Desembargador Federal Marcus Abraham, ao negar quatro pedidos de antecipação de tutela recursal que pretendiam o adiamento do pagamento de tributos e parcelamentos firmados. Apesar de indeferir os pedidos, o magistrado consignou que “atuação deve se dar de forma excepcional, caso a caso, e mesmo assim quando ficar evidentemente demonstrado abalo financeiro, com o risco concreto à subsistência da empresa, à manutenção dos empregos e à própria continuidade da prestação do serviço e/ou fornecimento de bens”.<sup>6</sup>

No âmbito da justiça estadual da São Paulo, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo suspendeu<sup>7</sup> ao menos sete liminares<sup>8</sup> concedidas em primeiro grau que determinaram a suspensão da exigibilidade do crédito tributário, na forma de prorrogação dos vencimentos de tributos e/ou parcelamentos estaduais vencidos desde 1º de março de 2020 até o final do estado de calamidade pública naquele estado.

O magistrado acolheu pedido formulado pela Fazenda Pública de São Paulo, que alegava grave lesão à ordem, à economia e à segurança públicas. Afora a necessidade de lei para concessão de moratória, a decisão apontou ainda que haveria

---

5007939-23.2020.4.03.0000.

<sup>5</sup> Por exemplo: AG nº 5003396-04.2020.4.02.0000; AG nº 5003290-42.2020.4.02-0000; AG nº 5003197-79.2020.4.02-0000.

<sup>6</sup> Agravo de instrumento nº 5003596-11.202.4.0 2.0000.

<sup>7</sup> Processo nº 2066138-17.2020.8.26.0000 (Suspensão de liminar).

<sup>8</sup> Medidas liminares deferidas nos autos dos Mandados de Segurança nº 1016209-67.2020.8.26.0053 (6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo), nº 1017981-65.2020.8.26.0053 (8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo), nº 1018097-71.2020.8.26.0053 (8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo), nº 1018234-53.2020.8.26.0053 (8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo), nº 1005479-68.2020.8.26.0482 (Vara da Fazenda Pública de Presidente Prudente), nº 1006496-79.2020.8.26.0405 (2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Osasco) e nº 1003325-54.2020.8.26.0037 (1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Araraquara).



---

“risco de lesão à ordem pública, assim entendida como ordem administrativa geral, equivalente à execução dos serviços públicos e ao devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas”.

O impacto na arrecadação estadual e, por conseguinte, nas ações de enfrentamento da crise sanitária também foi considerado nas razões de decidir, uma vez que “as decisões desconsideraram que a redução na arrecadação dos impostos pelo Estado interfere diretamente na execução das medidas necessárias à contenção da pandemia de COVID-19”.

A orientação adotada pela Presidência do STF, nos casos que galgaram à Corte, foi no sentido de suspender as liminares concedidas para suspensão ou prorrogação de débitos tributários. Assim, muitas das liminares concedidas ou não cassadas em segundo grau de jurisdição tiveram esse desfecho no âmbito do STF.

Na Medida Cautelar na Suspensão de Tutela Provisória n. 185, requerida pelo Município de São Luís (MA), o Presidente, Ministro Dias Toffoli, deferiu, em 27 de abril de 2020, o pedido para suspender, liminarmente, os efeitos da decisão que concedeu a tutela antecipada recursal nos autos do Agravo de Instrumento nº 0803581-39.2020.8.10.0000, em trâmite perante o Tribunal de Justiça maranhense, até o trânsito em julgado da ação ordinária a que se refere. A liminar, concedida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, havia suspenso a exigibilidade do crédito tributário e autorizado dilação do recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) pelo período de seis meses.

Na mesma linha, foi a decisão na Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 5.373, do município de Aracaju (SE). A suspensão foi ajuizada contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, que deferiu pedido do contribuinte para postergar o recolhimento de ISS, pelo prazo de 3 meses.

Em 6 de maio de 2020, o Ministro Dias Toffoli acolheu o pedido de medida cautelar formulado pelo Município de São Paulo na Suspensão de Segurança nº 5.374. O pedido foi formulado contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, acolhendo pedido de contribuinte, determinou a suspensão da exigibilidade do ISS e imposto predial e territorial urbano (IPTU), bem como das



---

obrigações acessórias correlatas, pelo prazo de 60 dias sem a incidência de quaisquer penalidades.

Após a decisão, seus efeitos foram estendidos, a pedido da Fazenda do município de São Paulo, para suspender outras quatro liminares do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que também afastavam temporariamente o pagamento de tributos municipais.

Como se sabe, atos normativos de diferentes entes federados acabaram suspendendo ou prorrogando prazos de pagamento de tributos e de cumprimento de obrigações acessórias. No âmbito federal, são exemplos disso a Portaria nº 139, de 3 de abril de 2020, e a Portaria nº 245, de 15 de junho de 2020, que prorrogaram o prazo para o recolhimento de contribuições previdenciárias, e também a Resolução CGSN n. 152, de 18 de março de 2020, que prorrogou o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional.

### 3.2 SUBSTITUIÇÃO DO DEPÓSITO JUDICIAL TRIBUTÁRIO POR SEGURO-GARANTIA

Além dos pedidos de moratória judicial, outro pleito frequentemente submetido ao Judiciário foi o de substituição de depósito judicial em processos tributários por seguro garantia. A substituição é apresentada como uma forma de assegurar maior liquidez às empresas, diante do quadro de crise instalado.

Assim como em relação à moratória judicial, também não há uniformidade nas decisões a respeito desse tema, mas a orientação que parece predominar nos tribunais superiores não é favorável aos contribuintes.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Pedido de Tutela Provisória nº 2.700, a Ministra Assusete Magalhães denegou pedido de contribuinte de substituição de depósito judicial tributário por seguro-garantia, por entender que o requerimento iria contra expressa vedação legal. A proibição estaria no § 3º do art. 1º da Lei nº 9.703, de 17 de novembro de 1998, que condiciona o levantamento do depósito judicial ou extrajudicial "ao encerramento da lide ou do processo litigioso".



---

No STF, pedido de mesma natureza foi indeferido pelo Ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.239.911. No caso, o contribuinte pretendia substituir os depósitos em dinheiro efetivados para a suspensão da exigibilidade do crédito tributário por apólice de seguro garantia do valor em disputa. A medida requerida poderia representar uma forma de atenuar as dificuldades que, em termos de caixa e liquidez, vêm enfrentando os contribuintes dos mais diversos segmentos econômicos.

O pedido, no entanto, não foi acolhido. O relator consignou que, para fins de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, depósito e oferecimento do seguro garantia não são medidas equivalentes. O seguro garantia não consta no rol exaustivo do art. 151 do Código Tributário Nacional (CTN) como causa suspensiva da exigibilidade do crédito tributário, razão pela qual o pedido de substituição não pôde ser acolhido.

### 3.3 AFASTAMENTO DAS RESTRIÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Uma decisão especialmente relevante em matéria tributária foi a proferida pelo STF no julgamento da ADI 6.357, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. A ação foi proposta pelo Presidente da República com o objetivo de afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do Covid-19:

Inicialmente, a liminar foi concedida em decisão monocrática do ministro relator, em 29 de março de 2020, para:

CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.



---

Os efeitos da decisão alcançavam todos os entes federativos que decretaram estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. A decisão foi depois submetida ao Plenário do Tribunal, que em 13 de maio de 2020, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do Relator. A extinção da ação justificou-se pela promulgação da Emenda Constitucional nº 106, chamada de "orçamento de guerra", de que consta disposição (art. 3º) com efeitos muitos semelhantes aos pretendidos na ação, ainda que seu alcance subjetivo seja menos amplo do que o da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se aplica aos três níveis da federação (AFONSO; CORREIRA NETO, 2020)

Ainda que o objeto da ação não se limite exclusivamente à esfera tributária, o caso é particularmente importante para a temática em análise. O afastamento das restrições previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal à concessão de benefícios fiscais dos quais resultem renúncia de receita abriu espaço jurídico para aprovação de projetos de lei de incentivo voltados ao combate dos efeitos socioeconômicos da pandemia. Trata-se da mesma diretriz adotada pela Emenda do "orçamento de guerra". As restrições à política fiscal expansionista – pelo gasto ou pelo benefício fiscal – devem ser afastadas apenas para as políticas relacionadas à pandemia e somente enquanto ela durar (CORREIRA NETO, 2020, p.505-522).

### 3.4 REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS

Diversos estados recorreram ao STF por meio de ações cíveis ordinárias para o fim de impedir que a União aplicasse quaisquer medidas de cobrança e constrição patrimonial em razão do descumprimento das obrigações decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas públicas celebrados. As ações não pediam rigorosamente uma providência de natureza tributária, isto é, uma determinação que afete a relação jurídico-tributária. Sua inclusão neste artigo justifica-se na medida em que a arrecadação está nos fundamentos das ações propostas, como justificção para suspensão dos pagamentos.



Com esse objeto, ao menos 18 estados e o Distrito Federal ajuizaram ações cíveis originárias no STF, listadas na Tabela 1.

Tabela 1

	AUTOR	RÉU(S)	DATA DA PROPOSITURA	DATA DA LIMINAR	DATA DA EXTINÇÃO
<b>ACO 3372</b>	Estado do Acre	União e Banco do Brasil SA	27/03/2020	27/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3374</b>	Estado de Alagoas	União e Banco do Brasil SA	28/03/2020	29/03/2020	03/06/2020
<b>ACO 3376</b>	Estado do Amazonas	União	01/04/2020	1º/04/2020	02/06/2020
<b>ACO 3365</b>	Estado da Bahia	União e Banco do Brasil SA	23/03/2020	23/03/2020	03/06/2020
<b>ACO 3390</b>	Distrito Federal	União	22/04/2020	23/04/2020	01/06/2020
<b>ACO 3375</b>	Estado do Espírito santo	União e Banco do Brasil SA	30/03/2020	30/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3366</b>	Estado do Maranhão	União, Banco do Brasil SA, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e Bank Of America Merrill Lynch	24/03/2020	25/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3382</b>	Estado de Mato Grosso	União e Banco do Brasil SA	09/04/2020	13/04/2020	02/06/2020



	<b>AUTOR</b>	<b>RÉU(S)</b>	<b>DATA DA PROPOSITURA</b>	<b>DATA DA LIMINAR</b>	<b>DATA DA EXTINÇÃO</b>
<b>ACO 3379</b>	Estado de Mato Grosso	União e Banco do Brasil SA	06/04/2020	06/04/2020	02/06/2020
<b>ACO 3371</b>	Estado de Mato Grosso do Sul	União e Banco do Brasil SA	27/03/2020	27/03/2020	02/06/2020
<b>ACO 3373</b>	Estado do Pará	União	27/03/2020	27/03/2020	03/06/2020
<b>ACO 3367</b>	Estado do Paraná	União e Banco do Brasil SA	25/03/2020	25/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3368</b>	Estado da Paraíba	União e Banco do Brasil SA	25/03/2020	26/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3369</b>	Estado de Pernambuco	União, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, KfW Entwicklungsbank (Banco Alemão de Desenvolvimento)	26/03/2020	26/03/2020	02/06/2020
<b>ACO 3378</b>	Estado do Rio Grande do Norte	União, Banco do Brasil SA, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de	03/04/2020	6/04/2020	Não houve <sup>9</sup>

<sup>9</sup> Neste caso, houve declinação de competência na data de 12/06/2020.



	AUTOR	RÉU(S)	DATA DA PROPOSITURA	DATA DA LIMINAR	DATA DA EXTINÇÃO
		Desenvolvimento Econômico e Social			
<b>ACO 3377</b>	Estado de Rondônia	União	01/04/2020	2/04/2020	02/06/2020
<b>ACO 3363</b>	Estado de São Paulo	União e Banco do Brasil SA	22/03/2020	22/03/2020	01/06/2020
<b>ACO 3370</b>	Estado de Santa Catarina	União	26/03/2020	26/03/2020	03/06/2020
<b>ACO 3380</b>	Estado de Sergipe	União e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	06/04/2020	7/04/2020	01/06/2020
<b>ACO 3387</b>	Estado do Tocantins	União	15/04/2020	Não houve	03/06/2020

**Fonte:** elaborada pelos próprios autores.

À exceção do estado do Tocantins, todos os demais foram inicialmente beneficiados com a concessão de medidas cautelares para determinar a suspensão por 180 dias do pagamento das parcelas relativas aos Contratos de Consolidação, Assunção e Refinanciamento da dívida pública firmado entre os estados autores e a União. O relator determinou, no entanto, a obrigação de os estados comprovarem que os valores respectivos estariam sendo “integralmente aplicados na secretaria de saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus (COVID-19)”.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 173, de 27 de março de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), as ações foram extintas. O art. 2º estabelece que, de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os estados e municípios e com o Distrito Federal (Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997,



---

Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017).

Os valores não pagos serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos e deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 (art. 2º, §1º). Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão receber o mesmo tratamento legal, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, extinguindo os feitos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia foi fundamento jurídico para muitas controvérsias levadas ao Poder Judiciário e inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal. A análise dos julgamentos sugere, no entanto, que o Tribunal, em matéria tributária, exerceu suas competências de forma parcimoniosa em relação às políticas fiscais de enfrentamento do contexto socioeconômico decorrente da pandemia.

Se, por um lado, ampliaram-se o uso de instrumentos virtuais e celeridade de julgamento de feitos que há muito aguardavam apreciação do Plenário; por outro, nas causas em que se pretendiam especificamente decisões que para mitigar os efeitos econômicos da pandemia no tocante ao pagamento de impostos, a postura do Judiciário sugere um certo esforço de contenção e estímulo ao diálogo institucional.

Em muitos dos casos, as Cortes limitaram-se a desempenhar uma função acautelatória, no exercício da jurisdição, enquanto aguardava-se o pronunciamento legislativo sobre a matéria controversa.



---

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. **Keynes, Crise e Política Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2012.

AFONSO, José Roberto R. Orçamento de guerra e quarentena fiscal. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, v. 74, p. 24-27, 2020.

AFONSO, José Roberto R.; CORREIA NETO, Celso de Barros. Renúncia de receita na pandemia: quais limites permanecem? **Consultor Jurídico (CONJUR)**, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-30/afonso-correia-neto-renuncia-receita-pandemia>. Acesso em 12.6.2020.

BORGES, Paulo F. Souto Maior; LIMA, Lucas H. Marques de. Julgamentos tributários no plenário virtual do STF na pandemia: um novo recorde? Opinião e Análise. **Jota**. 6/8/2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/julgamentos-tributarios-no-plenario-virtual-do-stf-na-pandemia-um-novo-recorde-06082020>. Acesso em: 8.1.2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional n. 10, de 2020**. Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento em 29.3.2020. Brasília, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 662**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 3.4.2020. Brasília, 2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **STF profere quase 100 mil decisões em 2020, entre monocráticas e colegiadas**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457782&ori=1> Acesso em 7.1.2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Novo regime fiscal ampliou controle judicial dos benefícios fiscais. **Consultor Jurídico - CONJUR**, 16 mar. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mar-16/observatorio-constitucional-regime-fiscal-ampliou-controle-judicial-beneficios-fiscais>. Acesso em 12.6.2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Renúncia de Receita Tributária para Combate à Pandemia. In: MENDES; SANTANA; AFONSO. (Org.). **Governance 4.0 para COVID-19 no Brasil**: propostas para gestão pública e para políticas sociais e econômicas. 1ed.São Paulo: Almedina, 2020, p. 505-522.



---

CORREIA NETO, Celso *et. al.* **Tributação em Tempos de Pandemia**. Câmara dos Deputados. Brasília, junho de 2020. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributação\\_pandemia\\_CorreiaNeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40012/tributação_pandemia_CorreiaNeto.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 8.1.2020.

FREITAS, Hyndara; MENGARDO, Bárbara. Empresa consegue na Justiça a suspensão de pagamentos de tributos por 3 meses. 26/03/2020. **Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/empresa-consegue-na-justica-a-suspensao-de-pagamentos-de-tributos-por-3-meses-26032020>. Acesso em: 8/1/2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Plenário Virtual em tempos de pandemia massacra o contribuinte (e o Estado de Direito). Consultor Tributário. **Consultor Jurídico (CONJUR)**. 28.10.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/consultor-tributario-plenario-virtual-tempos-pandemia-massacra-contribuinte>. Acesso em 7.1.2021.

