

## MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.374 SÃO PAULO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	: RELATORA DO AI Nº 2067266-72.2020.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: UNIVERSO ONLINE S/A
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CIATECH TECNOLOGIA EDUCACIONAL LTDA.
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: UOL DIVEO TECNOLOGIA LTDA.
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: PAGSEGURO INTERNET S.A.
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: BOA COMPRA S.A
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: EMPRESA FOLHA DA MANHA S.A.
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS LTDA.
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de segurança ajuizada pelo MUNICÍPIO DE SÃO PAULO contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que conferiu efeito suspensivo ativo ao Agravo de Instrumento nº 2067266-72.2020.8.26.0000 “para determinar a suspensão da exigibilidade do ISS e IPTU, bem como das obrigações acessórias correlatas, pelo prazo de 60 dias sem a incidência de quaisquer penalidades” (eDoc. 2, p. 11).

O Município de São Paulo informa que, em 29/4/2020, foi negado provimento ao agravo regimental interposto contra essa decisão, também por decisão monocrática, o que deu ensejo ao ajuizamento do presente

## SS 5374 MC / SP

pedido de suspensão.

O autor sustenta que a suspensão da exigibilidade de tributos e obrigações acessórias fora das hipóteses legalmente previstas, com risco de efeito multiplicador ante o trâmite de de 85 (oitenta e cinco) ações e a existência de inúmeros contribuintes em condições semelhantes, impacta negativamente as finanças públicas, as quais são necessárias para a atuação do poder público na prestação de serviços e oferta de bens para concretização de direitos fundamentais da população, responsabilidade ainda mais exigida e evidenciada no atual cenário de calamidade pública instalado em razão da pandemia do novo coronavírus.

Pondera que a receita pública advém especialmente da arrecadação tributária que está sendo obstada por decisão do Poder Judiciário, Poder esse que, segundo alega, não detém capacidade institucional para avaliar o efeito sistêmico da providência deferida, avançando sobre a competência dos Poderes Executivo e Legislativo para decidirem acerca do panejamento orçamentário e da gestão de recursos públicos.

No ponto, o município de São Paulo argumenta que:

“37. Calha destacar, aliás, que os pequenos empreendedores, aqueles que, de fato, mais precisam de algum fomento estatal em momentos como o presente, foram agraciados com a notória prorrogação concedida aos enquadrados no Simples Nacional, à qual, apesar da notória expectativa de perda de arrecadação municipal em cerca de R\$ 3.600.000.000,00 decorrente da redução de atividade econômica no setor de serviços, somada a R\$ 500.000.000,00 oriundos da medida, não obstou o Município de São Paulo a votar favoravelmente para a aprovação da Resolução CGSN nº 154/2020. Tal iniciativa beneficiará 1.331.000 empresas sediadas na Capital, sendo:

- (i) 760.000 micro empreendedores individuais;
- (ii) 496.000 micro empresas que faturam até r\$ 360.000,00/ano; e
- (iii) 75.000 empresas de pequeno porte com faturamento até r\$ 3.600.000/ano.

38. Ademais, outras medidas para redução do impacto social e econômico foram adotadas pelo Município, as quais, de acordo com o Decreto Municipal nº 59.326/202012, são:

(i) A prorrogação da validade das certidões conjuntas negativas de débitos (tributos mobiliários e imobiliários) e das certidões conjuntas positivas com efeitos de negativa (tributos mobiliários e imobiliários), emitidas pela secretaria municipal da fazenda. As certidões válidas em 17 de março de 2020 tiveram sua validade estendida por 90 dias, a contar da referida data, não sendo necessária a solicitação de renovação durante esse período;

(ii) A suspensão do envio de protestos à dívida ativa aos tabelionatos de protestos de letras e títulos, diretamente ou por intermédio da central de serviços eletrônicos compartilhados dos tabeliões de protesto do estado de São Paulo (cenprot), pelo prazo de 60 dias;

(iii) A suspensão por 30 dias das inscrições na dívida ativa de débitos (exceto aqueles que possam prescrever durante este período);

(iv) a suspensão de inclusões de pendências no cadastro informativo municipal (cadin), por 90 dias;

(v) A suspensão por 30 dias, contados a partir de 17 de março de 2020 (Decreto nº 59.283/2020), dos prazos para a apresentação de impugnações e de recursos tributários;

(vi) Concede três meses de carência para o pagamento da retribuição mensal nas hipóteses de permissão de uso de caráter social, a título oneroso, e de locação social de imóveis vinculados aos programas habitacionais do município de São Paulo, beneficiando mais de 30 mil famílias na cidade.

39. Além do Decreto Municipal nº 59.326, de 2 de abril de 2020, que traz restrições às medidas de cobrança de tributos, a Lei Municipal 17.335, de 2020, prevê a realização de gastos extraordinários e subvenções específicas – transferência de recursos para a manutenção do emprego das concessionárias e permissionárias de transporte público - para mitigar os efeitos econômicos que as medidas restritivas de isolamento causam na

## SS 5374 MC / SP

economia paulistana, de modo que, para implementar tais políticas anticíclicas, o Município necessita de recursos financeiros no caixa do Tesouro.”

A parte requerente aduz que, além da lesão à ordem pública administrativa e à saúde da população – por escassez de recursos para a compra de bens e a execução dos serviços públicos essenciais -, a decisão objugada põe em risco a economia e o equilíbrio de mercado, exceptuando determinadas entidades da obrigatoriedade de respeito a normas tributárias incidentes indistintamente aos demais agentes econômicos.

O município de São Paulo ainda apresenta argumentos acerca dos “dois principais tributos municipais” cuja suspensão da exigibilidade foi deferida pelo TJSP em “benefício de grupo econômico formado por Universo Online S/A, Datafolha, Pag Seguro, dentre outras, em detrimento de seus concorrentes”, **verbis**:

“64. Quanto ao ISS – Imposto Sobre Serviços, aquele de maior representatividade econômica para o Município, o contribuinte de fato é o tomador do serviço, tanto que o valor é destacado na nota.

65. Assim, se, ao tempo do fato gerador, o contribuinte de direito (prestador) apropriou-se do que fora cobrado como tributo e deveria ser repassado, não pode, ainda após um favor legal de parcelamento, valer-se de crise sanitária para justificar o não pagamento daquilo que já deveria ter pago, mas se apropriou.

66. Aliás, diante dessa lógica o STF (RHC 163.334) considerou crime contra a ordem tributária na modalidade apropriação indébita de tributos o não pagamento de ICMS, visto que aquele tributo pressupõe que o contribuinte de fato paga o valor do imposto ao contribuinte de direito na nota, devendo esse último apenas repassá-lo ao fisco. Tal dinâmica é idêntica à do ISS.

[...]

68. Quanto ao IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, este não só compõe o custo dos agentes econômicos, havendo privilégio a quem quer que obtenha moratória judicial, como o próprio arcabouço legislativo municipal já isenta aqueles que mais precisam. Moratórias indiscriminadas criariam necessidade de arrecadação capaz de pôr em risco os benefícios destinados aos mais necessitados.

69. Eis alguns exemplos de isenções e outros incentivos fiscais relacionados ao IPTU conferido àqueles que deles realmente necessitam, lembrando que a lista não é exaustiva:

a) Lei 11.614/1994 isenta os aposentados, pensionistas ou beneficiários de renda mensal vitalícia; desde que preencha certos requisitos:

- não possuir outro imóvel no município;
- utilizar o seu único imóvel como residência;
- rendimento mensal que não ultrapasse 3 (três) salários mínimos no exercício a que se refere o pedido, para isenção total;
- rendimento mensal entre 3 (três) e 5 (cinco) salários mínimos no exercício a que se refere o pedido, para isenção parcial;
- o imóvel deve fazer parte do patrimônio do solicitante;
- o valor venal do imóvel de até R\$ 1.310.575,00.

b) Lei 6989/66, em seu artigo 18 também traz uma série de isenções, cabendo destacar a conferida às cooperativas civis, nos termos da alínea “c”.

c) Lei 10.530/88 - são isentas as sociedades amigas de bairros), dentre outras entidades não imunes que realmente necessitam do benefício.

d) Outra modalidade - todo e qualquer imóvel edificado que esteja sendo utilizado exclusiva ou predominantemente como residência, de tipo horizontal ou vertical e de padrões baixo a médio, cujo valor venal em 2019 seja igual ou inferior a R\$ 160.000,00.

e) Isenção do IPTU para os demais imóveis construídos, exceto vagas de garagem, prédios de garagem e

## SS 5374 MC / SP

estacionamentos comerciais, cujo valor venal em 2019 seja igual ou inferior a R\$ 90.000,00.

f) Lei 14.493/2007 – isenção, remissão e repetição de indébito de IPTU para os imóveis.

g) Já os imóveis com valores venais entre R\$ 160.000,00 e 360.000,00 recebem descontos nas suas respectivas bases de cálculo.

Requer que seja deferida a liminar e, ao final, que seja julgada procedente a suspensão de segurança para sustar os efeitos da decisão do TJSP no AI nº 2067266-72.2020.8.26.0000.

É o relatório.

**Decido.**

O debate instaurado na ação originária está fundado em matéria de natureza constitucional atinente aos limites à atuação do Poder Judiciário com fundamento nos arts. 2º e 170 da Constituição Federal, razão pela qual reconheço a competência da Suprema Corte para a apreciação do pedido de suspensão.

Assento, ademais, que no limitado âmbito das suspensões, a apreciação de mérito só se justifica, e sempre de modo perfunctório, quando se mostre indispensável à apreciação do alegado rompimento da ordem pública pela decisão combatida. Nessa medida, o pedido de suspensão de segurança não objetiva a reforma ou a anulação da decisão impugnada, não sendo, portanto, instrumento idôneo para reapreciação judicial.

Sob essas considerações, reputo presentes os requisitos de admissibilidade do presente incidente de suspensão de segurança, passando, então, ao exame da pretensão deduzida pelo requerente.

A cautelar ora atacada, reformando anterior decisão proferida pelo Juízo de Primeiro Grau, concedeu a liminar postulada pelos autores do mandado de segurança, para impedir o município de São Paulo de lhes aplicar sanções tributárias de cunho pecuniário e administrativo, assegurando, ainda, às entidades autoras do **mandamus** a possibilidade

## SS 5374 MC / SP

de incluir débitos em programas de parcelamento de débito fiscal sem inclusão de juros e multa, além de suspender a exigibilidade de eventuais valores passíveis de exação.

Em juízo perfunctório, entendo que a moldura fático-jurídica subjacente à presente contracautela subverte a ordem administrativa fiscal vigente no município de São Paulo em relação às sociedades empresárias que impetraram o **writ** na origem, medida essa passível de ser estendida a milhares de outros agentes econômicos cuja atuação se subsume à competência tributária paulistana, potencial efeito multiplicador esse que reforça a conclusão de existência de risco de dano para a economia e a ordem pública administrativa local. Nesse sentido:

“TRIBUTO. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Redução da alíquota incidente sobre serviços de telecomunicação e energia elétrica. Grave lesão à economia pública demonstrada. Ocorrência do chamado “efeito multiplicador”. Pedidos idênticos já deferidos. Suspensão de segurança concedida. Agravos regimentais improvidos. Defere-se pedido de suspensão quando demonstrados o potencial efeito multiplicador e a grave lesão aos interesses públicos tutelados pelo regime de contracautela” (SS nº 4.178-AgR/RJ, Rel. Min. **Cezar Peluso**, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/11).

“AGRAVO REGIMENTAL NA EXTENSÃO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIA E SERVIÇOS. ICMS. REDUÇÃO DA ALÍQUOTA INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO E ENERGIA ELÉTRICA. DEMONSTRAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. OCORRÊNCIA DE EFEITO 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. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 18/4/2018).

Não se ignora que a situação de pandemia, ora vivenciada, impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio poder público, em diversas áreas de atuação.

Mas, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo do próprio poder público, a quem incumbe, precipuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir quem deve ou não pagar impostos, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento.

Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.

Ademais, a subversão, como aqui se deu, da ordem administrativa vigente no município de São Paulo, em matéria tributária, não pode ser feita de forma isolada, sem análise de suas consequências para o orçamento estatal, que está sendo chamado a fazer frente a despesas imprevistas e que certamente têm demandado esforço criativo, para a manutenção das despesas correntes básicas do município.



**SS 5374 MC / SP**

Ante o exposto, **defiro o pedido para suspender os efeitos da decisão que concedeu liminar nos autos do** Agravo de Instrumento nº 2067266-72.2020.8.26.0000, até o trânsito em julgado do mandado de segurança a que se refere.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 6 de maio de 2020.

**Ministro DIAS TOFFOLI**

**Presidente**

*Documento assinado digitalmente*