



AS CONTROVÉRSIAS ACERCA DO PERSE: UMA ANÁLISE DAS GARANTIAS DO CONTRIBUINTE A LUZ DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Brendha Ariadne CRUZ¹
Caroline Marocchi MARQUES²
Lucas Pires MACIEL³

RESUMO: Esta pesquisa científica analisará as controvérsias acerca da concessão do Programa de Retomada do Setor de Eventos – PERSE -, instituído pela Lei 14.148/21. Para tanto, será realizada uma breve análise da pandemia do Covid-19, mormente no que se refere ao setor de eventos. Assim, serão pontuados os desdobramentos promovidos pela lei do PERSE, bem como por sua Portaria regulamentadora. Deste modo, pontuar-se-á a respeito das ilegalidades das restrições ao PERSE. Em última análise, trar-se-á lume a solução para a problemática do contribuinte, através de um instituto jurídico próprio. Para tanto, utilizar-se-á, no desenvolvimento do presente trabalho, a metodologia dedutiva e a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

Palavras-chave: PERSE. Setor de Eventos. Pandemia. Ilegalidade. Mandado de Segurança.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que durante a pandemia do COVID-19, as empresas do setor de eventos foram severamente prejudicadas, especialmente, diante das medidas de isolamento social, assim levando a grandes dificuldades em cumprirem com as suas obrigações.

Neste cenário, surgiu a Lei nº 14.148/21, promulgada em 3 de maio de 2021. Trata-se de uma novidade no ordenamento jurídico pátrio com o objetivo de

¹ Discente do 3º ano do Curso de Direito pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Discente do 3º ano do Curso de Licenciatura em Letras pela Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP). brendha-ariadne@hotmail.com

² Discente do 3º ano do Curso de Direito pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. carolinemarocchi@outlook.com

³ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Marília - UNIMAR. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina. Pós-graduado em Direito Tributário e Processo Tributário pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Docente do Curso de Direito pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Advogado. lucas_maciel@toledoprudente.edu.br

estabelecer ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes da Pandemia do Covid-19

Assim, a nova regulamentação é deveras interessante, haja vista que foi instituído o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - PERSE. A respeito deste, cumpre destacar que o Legislador estabeleceu uma série de benefícios, como por exemplo, a negociação de dívidas tributárias e não tributárias e a redução à zero de alíquotas fiscais referentes à certos tributos, durante sessenta meses. Todavia, o PERSE apresenta algumas controvérsias em relação àqueles que podem ser contemplados pelo programa, em razão das exigências feitas pela Portaria nº 7.163/2021.

Neste contexto, no presente artigo, buscou-se definir o panorama geral de surgimento do PERSE, seus benefícios oferecidos e a problemática a respeito de suas questões controversas, a fim de que fosse estabelecido ao final do trabalho uma solução para que o contribuinte possa superar as hipóteses que impedem a fruição do PERSE.

Deste modo, foi apurada a reflexão e a resolução sobre essa problemática, sendo que abordou-se, primeiramente, em capítulo inicial, um panorama geral de contextualização a respeito da pandemia do covid-19 e como esse fenômeno afetou o setor de eventos. Posteriormente, empenhou-se em uma minuciosa análise a respeito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos e suas disposições legais.

Por conseguinte, foi discorrido a respeito das exigências para que as empresas possam usufruir do benefício e a ilegalidade presente nas restrições ao PERSE. Em complemento, inferiu-se em capítulo próprio a respeito da solução para que o contribuinte possa usufruir do programa, mesmo que esteja configurada alguma das hipóteses que impedem a concessão deste. Por fim, diante de tudo o que foi exposto, apresentou-se as conclusões finais a respeito da temática e do problema questionado.

Para tanto, o método de abordagem empregado foi o dedutivo, realizado por meio de pesquisa bibliográfica baseada em obras nacionais, compondo-se estas - artigos e doutrinas, além disso, fez-se uso de pesquisa jurisprudencial.

2 A PANDEMIA DO COVID-19 E O SETOR DE EVENTOS

De proêmio, cumpre destacar que a Organização Mundial da Saúde (OMS), em dezembro de 2019, foi alertada sobre os primeiros casos de pneumonia viral, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Diante de um cenário atual marcado pela globalização, em que as taxas de fluxo humano podem atingir proporções descomunais, um vírus altamente contagioso em um curto espaço de tempo foi capaz de trazer impactos sociais, econômicos e sanitários em proporções mundiais.

Esse é o caso do tão discutido e comentado Covid-19 ou Coronavírus, haja vista que a alta taxa de contaminação do vírus, aliado ao até então desconhecimento biomédico de como a enfermidade poderia ser tratada de modo efetivo, e, obviamente, o contexto de mundo globalizado, garantiram que no dia 11 de março de 2020, o Covid-19 fosse declarado uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Neste ínterim, a fim de conter a mais severa crise sanitária dos últimos tempos, foi imprescindível a tomada de medidas no tocante ao isolamento social, para que fosse possível diminuir o contingente de contaminados pelo vírus.

Quanto aos impactos da pandemia na sociedade, Luciana Mota Tomé, estabelece em seu artigo “Setor de eventos e a pandemia”:

O Coronavírus vem afetando não apenas a saúde dos indivíduos, mas também a forma como a sociedade se relaciona, os meios de trabalho e toda a cadeia produtiva. Entre os setores mais afetados, encontra-se o setor de eventos. As celebrações são parte da cultura festiva do brasileiro, uma paixão nacional que movimentava bilhões de reais no país até 2019⁴.

Ademais, destaca-se a constatação de Ellen Akemy Kuroce, diante do cenário pandêmico:

A pandemia de Covid-19 afetou diretamente empresas brasileiras de todos os ramos, mas é evidente a colossal queda no faturamento dos negócios ligados às atividades de eventos, incluindo não somente o ramo de buffet e estruturação de eventos, mas também bares, restaurantes, hotelarias, dentre outros⁵.

⁴ TOMÉ, Luciana Mota. Setor de eventos e a pandemia. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, ano 6, n.164, un.2021. (Caderno Setorial ETENE). Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/817>

⁵ KUROCE, Ellen Akemy. PERSE: um alívio para as empresas do setor de eventos, hotelaria, bares e restaurantes após dois anos de pandemia. Disponível em: <https://www.jorgegomes.com.br/perse-um-alivio-para-as-empresas-do-setor-de-eventos-hotelaria-bares-e-restaurantes-apos-dois-anos-de-pandemia/>

Nessa celeuma de ponderações, observa-se que o cenário da COVID-19 afetou e ainda afeta, de maneira negativa, o setor de eventos, em razão das medidas de isolamento e restrições impostas pelo poder público. Assim, muitas empresas deste ramo foram atingidas financeiramente e até mesmo, em alguns casos, impactou a continuidade do próprio negócio.

Inclusive, segundo uma pesquisa realizada pelo SEBRAE Nacional, em abril de 2020, 98% das empresas do setor de eventos sofreram impactos devido a pandemia⁶. Assim, o âmbito empresarial em relação aos eventos foi severamente prejudicado, de modo que as empresas se depararam com a redução do fluxo de caixa, levando a enormes dificuldades para manter suas obrigações em dia, honrar os contratos com os seus fornecedores e arcar com os tributos⁷.

Devido à escassez de recursos, os empresários do setor de eventos optaram pela inadimplência tributária, na tentativa de manter seus negócios. Assim, devido ao crescimento do endividamento tributário na pandemia, muitos países optaram pela criação e aplicação de medidas tributárias, como por exemplo: prorrogação de prazos para pagamento de impostos, isenções fiscais, parcelamentos mais flexíveis, restrições dos tributos, entre outras⁸.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, e estão contidos no “Estudo sobre a Carga Tributária/PIB X IDH”, o Brasil está entre as 30 nações com as maiores cargas tributárias do mundo⁹ (IRBES). Portanto, diante do agravamento do endividamento tributário no período pandêmico, surgiu no Brasil a necessidade da criação de programas tributários com a finalidade de ajudar as empresas a se recuperarem dos abalos sofridos e para que possam voltar a desenvolver suas atividades.

⁶ SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE Nacional. Entenda o impacto da pandemia no setor de eventos. 2020. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-o-impacto-da-pandemia-no-setor-de-eventos,424ba538c1be1710VgnVCM1000004c00210aRCRD>.

⁷ CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. O não pagamento dos tributos e a pandemia. 2020. Disponível em: <https://www.ibijus.com/blog/718-o-nao-pagamento-dos-tributos-e-a-pandemia>.

⁸ CHEGOSKI, Daviane dos Santos. ANDRADE, Thais Savedra de. Tributação em tempos de pandemia: reflexos nas pequenas e médias empresas sob a perspectiva do regime do simples nacional. Programa de Apoio à iniciação científica - PAIC. 2020/2021. p. 153.

⁹ IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Brasil tem alta carga tributária, mas continua oferecendo menor retorno à população. Disponível em: <https://ibpt.com.br/brasil-tem-alta-carga-tributaria-mas-continua-oferecendo-menor-retorno-a-populacao/>

3 BREVE ANÁLISE DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE RETOMADA DO SETOR DE EVENTOS

Em razão do cenário enfrentado pelas empresas do setor de eventos na pandemia do Coronavírus, entrou em vigor no dia 3 de maio de 2021, a Lei nº 14.148/21. Conforme disposto no art. 1º da referida lei, esta estabelece ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de isolamento ou de quarentena realizadas para enfrentamento da pandemia da Covid-19¹⁰.

A iniciativa é resultado do engajamento da Associação Brasileira de Promotores de Eventos (ABRAPE). De acordo com Doreni Caramoni Junior, presidente da ABRAPE:

Os parlamentares e o Governo Federal estão sensibilizados sobre a necessidade do setor de eventos de cultura e entretenimento receber tratamento especial. Estamos paralisados há um ano e o prejuízo alcança R\$ 90 bilhões. Além disso, os cofres públicos podem deixar de arrecadar, em 2021, cerca de R\$ 4,65 bilhões em impostos federais, se nada for feito¹¹.

À medida que merece destaque dentro da temática deste artigo, trata-se do Programa Emergencial da Retomada do Setor de Eventos (PERSE), o qual é uma novidade no ordenamento jurídico pátrio muito interessante, haja vista que tem como desígnio criar condições para que o setor de eventos possa mitigar as perdas oriundas do estado de calamidade pública causado pela pandemia.

Dentre os benefícios oferecidos pelo PERSE cabe destacar que o programa prevê a possibilidade de negociar as dívidas tributárias e não tributárias, incluídas aquelas para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme disposto no art. 3º da lei em discussão¹².

Outrossim, foi promulgada e aderida à lei em março de 2022 uma medida de alta relevância para o cenário de recuperação das empresas e que levará à um

¹⁰ ABRAPE. Associação Brasileira dos Promotores de eventos. Perse é aprovado na Câmara dos Deputados e segue para o Senado. Disponível em: <https://www.abrape.com.br/perse-e-aprovado-na-camara-dos-deputados-e-segue-para-o-senado/>

¹¹ ABRAPE. Associação Brasileira dos Promotores de eventos. Perse é aprovado na Câmara dos Deputados e segue para o Senado. Disponível em: <https://www.abrape.com.br/perse-e-aprovado-na-camara-dos-deputados-e-segue-para-o-senado/>

¹² BRASIL, Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14148.htm

grande impacto na arrecadação tributária, consiste na redução a zero, durante o lapso temporal de sessenta meses, para as alíquotas fiscais referentes à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição PIS/Pasep), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), disposto no art. 4º da lei¹³.

Ademais, é assegurado às empresas contempladas pelo PERSE, o direito a indenização baseada nas despesas com pagamento de empregados durante o período da pandemia da Covid-19 e da ESPIN (Fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional). Todavia, para obter esse direito é necessário que tenha sofrido redução superior a 50% (cinquenta por cento) no faturamento entre 2019 e 2020. Além disso, o valor total de indenizações a ser pago não poderá ultrapassar o teto de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais)¹⁴.

De acordo com a ABRAPE, o PERSE se trata de um mecanismo essencial para promover crédito, preservação dos empregos, manutenção do capital de giro das empresas, financiamento de tributos e desoneração fiscal do segmento mais afetado pela pandemia¹⁵.

Ademais, é imprescindível a análise de quem são os sujeitos que podem ser contemplados pelo programa tratado. Nesse âmbito, salienta-se que a lei do PERSE abrange as pessoas jurídicas, sendo que até mesmo as entidades sem fins lucrativos podem usufruir do benefício, desde que se enquadrem no setor de eventos.

Indispensável se faz a constatação a respeito da definição daqueles que fazem parte do setor de eventos. Destarte, essa questão foi estabelecida por meio da Portaria nº 7.163/2021, na qual determinou-se os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos

¹³ BRASIL, Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14148.htm

¹⁴ BRASIL, Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14148.htm

¹⁵ ABRAPE. Associação Brasileira dos Promotores de eventos. Perse é aprovado na Câmara dos Deputados e segue para o Senado. Disponível em: <https://www.abrape.com.br/perse-e-aprovado-na-camara-dos-deputados-e-segue-para-o-senado/>

nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, abaixo dispostos:

Art. 1º Definir os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, na forma dos Anexos I e II.

§ 1º As pessoas jurídicas, inclusive as entidades sem fins lucrativos, que já exerciam, na data de publicação da Lei nº 14.148, de 2021, as atividades econômicas relacionadas no Anexo I a esta Portaria se enquadram no Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - Perse.

§ 2º As pessoas jurídicas que exercem as atividades econômicas relacionadas no Anexo II a esta Portaria poderão se enquadrar no Perse desde que, na data de publicação da Lei nº 14.148, de 2021, sua inscrição já estivesse em situação regular no Cadastur, nos termos do art. 21 e do art. 22 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008¹⁶.

A partir da portaria, a qual contém um rol de atividades do setor de eventos, conclui-se que diversas são as empresas que podem usufruir do PERSE, como por exemplo: hotéis, bufês, restaurantes e similares, aluguel de estruturas (como por exemplo, palcos, coberturas, etc.), empresas que realizam filmagem de festas e eventos, lanchonetes, casas de chá, de suco e similares, bares e outros estabelecimentos especializados, entre tantas outras atividades¹⁷.

Entretanto, conforme disposto no art. 2º da portaria destacada, um requisito muito importante para a concessão do PERSE trata-se da necessidade de prévia inscrição regular no CADASTUR, desde a data da publicação da Lei nº 14.148/2021.

A respeito da abrangência do PERSE, é fundamental estabelecer que a referida lei e a portaria tratada, não abordam a respeito da hipótese em que empresas do Simples Nacional possam aderir ao programa, todavia, discute-se a respeito da impossibilidade em razão da lei do PERSE ter característica ordinária, portanto, incompatível com a natureza jurídica das leis que disciplinam o Simples Nacional – sendo regulado por leis complementares.

¹⁶ BRASIL. Portaria nº 7.163/2021, de 21 de junho de 2021. Define os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-7.163-de-21-de-junho-de-2021-327649097>

¹⁷ BRASIL. Portaria nº 7.163/2021, de 21 de junho de 2021. Define os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-7.163-de-21-de-junho-de-2021-327649097>

Portanto, evidencia-se que o PERSE é de suma importância para o enfrentamento do cenário pandêmico e pós-pandêmico no Brasil, haja vista que é essencial para promover o crédito, preservar empregos, financiamento de tributos, desoneração fiscal e capaz de levar a manutenção do capital de giro das empresas. (ABRAPE).

Entretanto, é revestido de algumas problemáticas, que se fazem importantes a serem abordadas nos próximos tópicos, como a questão da ilegalidade do PERSE devido a exigência de prévio registro no CADASTUR, de modo retroativo à data de publicação da lei ou a impossibilidade das empresas pertencentes ao simples nacional aderirem ao programa, e, sua principal consequência, o ingresso de ação própria pelas empresas com o objetivo de usufruir do benefício, diante das duas situações expostas que impedem a fruição do PERSE.

4 DA ILEGALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO PERSE

A Lei 14.148/2021, em seu art. 2º, §2, delegou ao Ministério da Economia o encargo de definir de maneira taxativa as atividades econômicas a serem beneficiadas pelo PERSE. Diante disso, como já estabelecido, foi editada a Portaria nº 7.163/2021, que enumera em duas listas os códigos da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) a serem beneficiados pelo PERSE, sendo que o Anexo I se refere a empresas do setor de eventos e o Anexo II a empresas do ramo do turismo.

Ocorre que ao exercer sua atribuição, o Ministério da Economia não apenas divulgou os códigos CNAE pertencentes ao setor de eventos, como extrapolou o seu dever ao publicar a Portaria ME nº 7163/2021, restringindo a possibilidade de enquadramento no Perse mediante a instituição de requisitos sem amparo legal para a fruição dos benefícios do programa, como a exigência de inscrição regular no CADASTUR antes da publicação da Lei nº 14.148/2021.

Observa-se, porém, que a inscrição no CADASTUR encontra previsão legal no artigo 21, parágrafo único, da Lei nº 11.771/2008, que dispõe que as sociedades empresárias que prestem serviços de restaurantes, cafeterias, bares e similares poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, consoante redação abaixo transcrita:

(...) Parágrafo único. **Poderão** ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços:

I - restaurantes, cafeterias, bares e similares;

É certo que não há imposição do referido cadastro a estas atividades econômicas, mas apenas faculdade, conforme definido no artigo supratranscrito, principalmente ao levar em consideração a aplicação do verbo "poderão". De modo que o enquadramento como empresa do ramo turístico independe de cadastro no Ministério do Turismo, vez que qualquer atividade econômica do setor pode se beneficiar do Programa de Retomada Emergencial do Setor de Eventos.

Ainda nesse trilhar, a Lei instituidora do PERSE, não trouxe qualquer condicionante para que a empresa pudesse se valer das benesses do programa. Ou seja, é clarividente que a Portaria está exigindo tributo onde a lei dispensa.

A exigência do cadastro regular no momento da instituição do PERSE instaura tratamento desigual entre pessoas jurídicas exercentes das mesmas atividades econômicas, que estão sujeitas à mesma tributação e que deveriam se beneficiar dos mesmos programas.

Nesse sentido, vislumbra-se que a Portaria nº 7.163/2021 extrapola os termos da lei, em aparente violação aos princípios da legalidade e da hierarquia das leis, haja vista que portaria é ato infralegal, não podendo inovar na ordem jurídica e criar restrições novas sem que haja previsão na lei regulamentadora.

Conforme ensinamento do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁸, "se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções".

Isto posto, ao criar restrições que não estejam estabelecidas na lei, a portaria extrapola sua competência previamente delimitada na lei instituidora do PERSE. Tanto é assim, que o mestre Hely Lopes Meireles entende que¹⁹:

A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou **realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática é inválido** por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração.

¹⁸ MELLO, Antônio Celso Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 378.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 151.

Nota-se que as restrições impostas pela Portaria para além dos limites impostos pela lei do PERSE são flagrantemente ilegais, pois fere de morte o direito fundamental do contribuinte de não ser submetido a restrições criadas por atos infralegais não previstos em lei anterior.

Neste ponto, é salutar obtemperar que a ordem jurídica tributária é norteada pelo princípio da legalidade, insculpido no art. 5º, II, da Constituição Federal, e art. 150, I, do Código Tributário Nacional, pelo qual é proibido diminuir ou aumentar tributo sem lei anterior que previamente o faça.

Deste modo, conforme os ensinamentos do mestre Leandro Paulsen, *in verbis*²⁰:

A lei deve conter as referências necessárias, em quantidade e densidade, para garantir a certeza do direito. Deve poder ser possível determinar, com suporte na própria lei, os aspectos da norma tributária impositiva, de modo que o **contribuinte conheça os efeitos tributários dos atos que praticar ou posições jurídicas que assumir, independentemente de complementação** de cunho normativo por parte do Executivo, **ainda que a título de regulamentos intra legem**.

Veja-se, pois, que de acordo com o princípio da legalidade tributária todos os efeitos de atos a serem praticados deve estar anteriormente previsto na legislação, ficando os regulamentos infraconstitucionais adstritos aos termos estabelecidos na legislação.

A esse dispor, merece destaque o reconhecimento pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da impossibilidade de portaria ultrapassar os limites estabelecidos em lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade²¹:

A Portaria SRF n. 121/2001 violou o princípio da legalidade, ao transbordar o conteúdo da lei (art. 18 da Lei n. 9.779/1999), considerando que inclui, além do pagamento das despesas decorrentes da permanência da mercadoria em recinto alfandegado, a exigência de comprovação do pagamento do valor da indenização de sobrestadia ou demurrage para dar andamento aos pedidos de início e retomada de despacho de importação de mercadorias abandonadas.

²⁰ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020, p. 180.

²¹ Superior Tribunal de Justiça. REsp 1779550/PR. Rel. Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 16/11/2021.

Ante a análise da hipótese parecida com a em alhures, resta incontroverso que a Portaria nº 7.163/2021 violou o princípio da legalidade ao transbordar o conteúdo da Lei nº 14.148/2021.

Ressalta-se, ainda, que o fisco não tem concedido o benefício do PERSE para empresas que recolhem tributo pelo regime do Simples Nacional, mas unicamente para empresas optantes do regime do Lucro Real e Presumido.

No tocante a esse aspecto reside mais uma ilegalidade, haja vista que lei instituidora do PERSE em momento algum estabeleceu restrição quanto ao regime de tributação pelo qual a empresa é optante.

O art. 146 da Constituição Federal determina que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte terão tratamento diferenciado, assim, não é possível que o ordenamento ofereça um programa fiscal que torne mais vantajosos alguns regimes tributários e prejudique as pequenas empresas optantes do simples nacional, sob pena de violação ao texto constitucional.

Somando-se a isso, é sabido que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, as quais se enquadram no regime do Simples, foram as mais afetadas pela pandemia da Covid-19. De modo que ao excluir essas empresas do benefício do PERSE, está se perpetrando também uma violação ao princípio da isonomia tributária, o qual “veda tratamento desigual entre os contribuintes que se encontram em posição equivalente”²².

Ante todo o exposto, todas as restrições impostas pela Portaria e pelo fisco, buscando impedir determinadas empresas de fruir dos benefícios do PERSE, são manifestamente ilegais.

Assim, faz-se necessário no tópico seguinte o estudo de um instituto jurídico apto para sanar as ilegalidades supramencionadas, a fim de possibilitar ao contribuinte o recolhimento de tributos com a redução zero das alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, da qual faz jus.

5 MANDADO DE SEGURANÇA COMO REMÉDIO CONSTITUCIONAL A FAVOR DO CONTRIBUINTE

²² PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 11ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020, p. 202.

O Mandado de Segurança é um remédio constitucional que visa a proteção de direito líquido e certo do impetrante nas hipóteses em que o responsável pela prática do ato ilegal e coator for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Nesse sentido, o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, dispõe que:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

Insta salientar que a lei 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança, também contempla em seu artigo primeiro a hipótese de cabimento descrita no texto constitucional, bem como refere-se a diversos outros aspectos desta ação mandamental.

Segundo Hely Meirelles, Arnold Wald e Gilmar Mendes²³, em latu sensu, “o objeto do mandado de segurança será sempre a correção de ato ou omissão de autoridade, desde que ilegal e ofensivo a direito individual ou coletivo, líquido e certo, do impetrante”.

Com efeito, essa ação mandamental deve ser impetrada em virtude de um ato a ser praticado ou já praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atividade pública. Assim, a autoridade coatora nada mais é do que aquela que tem o poder de decisão, isto é, de ordenar a prática do ato ou a sua abstenção, bem como aquela que tem competência para corrigir a ilegalidade.

Se furtando do entendimento transcrito, o mandado de segurança é ação hábil, adequada e pertinente, para o contribuinte pleitear provimento jurisdicional para que a Fazenda Nacional abstenha de praticar qualquer ato que a impeça de aplicar a alíquota zero de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, para as empresas que não estão inscritas no CADASTUR ou para aquelas inscritas após 04 de maio de 2021, bem como para as optantes do regime do simples nacional.

Nesse espeque, Lúcia Valle Figueiredo ensina que²⁴:

Se fosse necessário que se esperasse a concretização do ato administrativo, do ato de autoridade, para a impetração do mandado de segurança, ocorreria, ou poderia ocorrer, o perecimento do próprio direito, ou a efetiva lesão. Destarte, basta que haja o justo receio de que o ato

²³ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 36 Ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 40.

²⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Mandado de Segurança. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 81.

venha a acontecer para termos possibilidade da impetração do mandado de segurança. A ameaça de lesão tem suporte constitucional no art. 5º, inc. XXXV.

Com isso, há justo e fundado receio que a autoridade coatora considere que, não tendo sido preenchidos os requisitos previstos § 2º, do artigo 1º da Portaria ME nº 7163/2021, qual seja, a inscrição regular e prévia à instituição do Perse, o contribuinte não possa se beneficiar do seu direito líquido e certo à redução das alíquotas dos tributos federais a 0%, prevista no artigo 4º da Lei n. 14.148/2021.

Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região tem concedido liminar em mandado de segurança, a fim de “afastar a exigência temporal de que o contribuinte demonstre a inscrição em situação regular no CADASTUR, na data da publicação da Lei nº 14.148/2021, conforme prevê o artigo 2º, §2º, da Portaria ME nº 7.163/2021²⁵”.

Veja-se, que tal entendimento se coaduna com o princípio da livre concorrência, pois nenhuma empresa nova conseguiria concorrer em igualdade de posição com as já existentes, sendo que apenas as previamente abertas até maio de 2021 conseguiriam obter 05 anos de isenção de tributos federais.

O Tribunal Regional da 3ª Região, em recente sentença prolatada em sede de mandado de segurança, entendeu que²⁶:

A Portaria nº 7.163/2021 desborda os termos da lei, em afronta aos princípios da estrita legalidade e da hierarquia das leis. Diante do exposto, confirmo a medida liminar anteriormente deferida, e concedo a segurança para impedir que a autoridade impetrada pratique qualquer ato que impeça a impetrante de aplicar a alíquota zero sobre o IRPJ, a CSLL, o PIS e a COFINS, conforme art. 4º da Lei nº 14.148/2021, afastando-se a exigência do art. 1º, § 2º, da Portaria ME nº 7.163/2021.

No mesmo sentido, o Desembargador Leandro Paulsen, vem entendendo pelo deferimento do pedido de antecipação da tutela recursal “para determinar à autoridade impetrada que conceda imediatamente a adesão ao parcelamento PERSE para a impetrante, realizando as devidas adequações no portal do sistema, afastando o impeditivo de registro no CADASTUR desde a data de publicação da lei instituidora”²⁷.

²⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Mandado de Segurança nº 5036427-87.2022.4.04.0000. Des. Rel. Maria de Fátima Freitas Labarrère.

²⁶ BRASIL. Justiça Federal de São Paulo. Mandado de Segurança nº 5010648-93.2022.4.03.6100. Juiz Tiago Bitencourt De David.

²⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Mandado de Segurança nº 5022229-45.2022.4.04.0000. Des. Rel. Leandro Paulsen.

Depreende-se de todo o narrado, que mandado de segurança é remédio adequado para o contribuinte pleitear provimento jurisdicional para assegurar sua fruição da alíquota zero do PERSE para empresas que não estão inscritas no CADASTUR, para aquelas que surgiram após maio de 2021, para as empresas do simples nacional, bem como para as demais controvérsias resultantes do programa analisado no presente trabalho científico.

6 CONCLUSÃO

Nota-se, com essa análise científica, que a pandemia da COVID-19 afetou e ainda afeta, de maneira abrupta, o setor de eventos, em razão das medidas de isolamento e fechamento do comércio. A partir deste contexto socioeconômico, os empresários do setor de eventos optaram pela inadimplência tributária, na tentativa de manter seus negócios, de modo que a criação de programas de benefícios tributários são ferramentas imprescindíveis para mitigar os prejuízos sofridos pelas empresas.

Diante de tais considerações, com a finalidade de alavancar a retomada do setor de eventos, mormente no que se refere ao crescimento econômico deste setor, foi sancionado em 3 de maio de 2021, o Programa de Retomada ao Setor de Eventos – PERSE, por meio da Lei nº 14.148/21. Nesse sentido, o nupérrimo formato, através de importantes mecanismos delineados no presente trabalho científico, criou um arcabouço legal que representou um indubitável avanço no sentido de conferir maior garantia e segurança jurídica aos empreendedores do ramo de eventos, principalmente ao criar a possibilidade de aplicação de alíquota zero de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS, por sessenta meses.

Ocorre que, em que pese os incontestáveis avanços promovidos pelo PERSE, constatou-se no decorrer do trabalho algumas controvérsias quanto a aplicação da alíquota supramencionada, seja no que tange as exigências feitas pela Portaria regulamentadora de que as empresas optantes estejam inscritas no CADASTUR, ou as discussões temporais referentes a sua aplicação, bem como acerca das empresas optantes do regime do simples nacional.

Por conseguinte, constatou-se todas essas restrições impostas pela Portaria e pelo fisco, buscando impedir determinadas empresas de fruir dos benefícios do

PERSE, são manifestamente ilegais, uma vez que violam de morte diversos princípios constitucionais permeados no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, a par da necessidade de o contribuinte buscar mecanismos para fazer valer seu direito, verificou-se que o mandado de segurança é remédio adequado para o contribuinte pleitear provimento jurisdicional para assegurar sua fruição da alíquota zero do PERSE para empresas que não estão inscritas no CADASTUR, para aquelas que surgiram após maio de 2021, para as empresas do simples nacional, bem como para as demais controvérsias resultantes do programa analisado no presente trabalho científico.

Portanto, finaliza-se o entendimento sublinhando que em que pese as diversas restrições que rodeiam o PERSE, é indubitável que todas elas recaem em manifesta ilegalidade, para tanto, a solução para o contribuinte é pleitear que lhe seja assegurado seu direito líquido e certo de fruição da alíquota zero através da impetração do mandado de segurança.

REFERÊNCIAS

ABRAPE. Associação Brasileira dos Promotores de eventos. **Perse é aprovado na Câmara dos Deputados e segue para o Senado.** Disponível em: <https://www.abrape.com.br/perse-e-aprovado-na-camara-dos-deputados-e-segue-para-o-senado/>. Acesso em: 10 de ago. 2022.

BRASIL. Justiça Federal de São Paulo. **Mandado de Segurança nº 5010648-93.2022.4.03.6100.** Impetrante: ARLETE MERCEARIA LTDA - CNPJ: 28.783.883/0001-72. Impetrados: DELEGADO DA DELEGACIA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL e UNIAO FEDERAL - FAZENDA NACIONAL. Ementa: "Diante do exposto, confirmo a medida liminar anteriormente deferida, e concedo a segurança para impedir que a autoridade impetrada pratique qualquer ato que impeça a impetrante de aplicar a alíquota zero sobre o IRPJ, a CSLL, o PIS e a COFINS, conforme art. 4º da Lei nº 14.148/2021, afastando-se a exigência do art. 1º, § 2º, da Portaria ME nº 7.163/2021". Juiz Tiago Bitencourt De David. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=39e298237b0015daa157b376871d9834695fa02deee02833331e3db3584c5c3b5500cde066ed5f6c203b87378c8626979d3692c32c50687d&idProcessoDoc=257611567>. Data da decisão: 22/07/2022.

BRASIL, Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. **Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14148.htm. Acesso em: 10 de ago. 2022

BRASIL. Portaria nº 7.163/2021, de 21 de junho de 2021. **Define os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE que se consideram setor de eventos nos termos do disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-7.163-de-21-de-junho-de-2021-327649097>. Acesso em: 12 de ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento em Mandado de Segurança nº 5036427-87.2022.4.04.0000.** AGRAVANTE: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL. AGRAVADO: VN GASTRONOMIA LTDA. Ementa: "Ante o exposto, indefiro o pedido de efeito suspensivo". Des. Rel. Maria de Fátima Freitas Labarrère. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41661389111975259629417933800&evento=40400187&key=f7d909a25b27e19d2af2b257f3bbb2a7085a478bc9b34e6274c7c0bff169f11c&hash=207556f4dc5412ae9c66b0ae759af89e. Data da decisão: 24/08/2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Mandado de Segurança nº 5022229-45.2022.4.04.0000.** AGRAVANTE: LANCHONETE E RESTAURANTE ROTA 80 LTDA. AGRAVADO: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL. Ementa: "Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de antecipação da tutela recursal para determinar à autoridade impetrada que conceda imediatamente a adesão ao parcelamento PERSE para a impetrante, realizando as devidas adequações no portal do sistema, afastando o impeditivo de registro no Cadastur desde a data de publicação da lei instituidora". Des. Rel. Leandro Paulsen. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41654277768148621094182083404&evento=40400187&key=ca80fea5a897e7cc713ac2abfc6d9776ea3698343546ca383dc5c6d589e7389c&hash=67a923908b6500813729786c9b5cfab5. Data da decisão: 03/06/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1779550/PR.** RECORRENTE: FAZENDA NACIONAL. RECORRIDO: AMK COMERCIAL LTDA - ME. Ementa: PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. DEMURRAGE. DESPESAS DE SOBRESTADIA. CONDICIONAMENTO DO DESEMBARAÇO ADUANEIRO AO PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. PODER REGULAMENTAR. TRANSBORDAMENTO. 1. Afasta-se a alegada violação do artigo 1.022 do CPC/2015, porquanto o acórdão recorrido manifestou-se de maneira clara e fundamentada a respeito das questões relevantes para a solução da controvérsia. 2. A Portaria SRF n. 121/2001 violou o princípio da legalidade, ao transbordar o conteúdo da lei (art. 18 da Lei n. 9.779/1999), considerando que inclui, além do pagamento das despesas decorrentes da permanência da mercadoria em recinto alfandegado, a exigência de comprovação do pagamento do valor da indenização de sobrestadia ou demurrage para dar andamento aos pedidos de início e retomada de despacho de importação de mercadorias abandonadas. Nesse sentido: AgInt no REsp n. 1.772.510/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/2/2019, DJe 1/3/2019; REsp n. 1.691.108/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/10/2017, DJe 28/11/2017 e REsp n. 1.573.871/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/10/2016. 3. Recurso especial não provido. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=140324952®istro_numero=201802982311&peticao_numero=&publicacao_data=20211123&formato=PDF Rel. Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 16/11/2021.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **O não pagamento dos tributos e a pandemia**. Disponível em: <https://www.ibijus.com/blog/718-o-nao-pagamento-dos-tributos-e-a-pandemia>. Acesso em: 11 de ago. 2022.

CHEGOSKI, Daviane dos Santos. ANDRADE, Thais Savedra de. **Tributação em tempos de pandemia: reflexos nas pequenas e médias empresas sob a perspectiva do regime do simples nacional**. Programa de Apoio à iniciação científica - PAIC. 2020/2021. p. 153. Acesso em: 12 de ago. 2022

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. **Brasil tem alta carga tributária, mas continua oferecendo menor retorno à população**. Disponível em: <https://ibpt.com.br/brasil-tem-alta-carga-tributaria-mas-continua-oferecendo-menor-retorno-a-populacao/>. Acesso em: 14 de ago. 2022

KUROCE, Ellen Akemy. **PERSE: um alívio para as empresas do setor de eventos, hotelaria, bares e restaurantes após dois anos de pandemia**. Disponível em: <https://www.jorgegomes.com.br/perse-um-alivio-para-as-empresas-do-setor-de-eventos-hotelaria-bares-e-restaurantes-apos-dois-anos-de-pandemia/>. Acesso em: 10 de ago. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 36 Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MELLO, Antônio Celso Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 11ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE Nacional. **Entenda o impacto da pandemia no setor de eventos**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-o-impacto-da-pandemia-no-setor-de-eventos,424ba538c1be1710VgnVCM1000004c00210aRCRDA> Acesso em: 10 de ago. 2022.

TOMÉ, Luciana Mota. **Setor de eventos e a pandemia**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, ano 6, n.164, un.2021. (Caderno Setorial ETENE). Disponível em <https://www.bnb.gov.br/s482-dspace/handle/123456789/817>. Acesso em: 11 de ago. 2022.