

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNINOVAFAPÍ

BACHARELADO EM DIREITO

ANA LUIZA LINO SANTOS

LOURRAN ANTONY LOPES NUNES MACHADO

JÚLIA BEATRIZ DIAS SOARES

**A PANDEMIA COMO PRESSUPOSTO FÁTICO PARA INSTITUIÇÃO DOS
EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL**

TERESINA

2022

ANA LUIZA LINO SANTOS
LOURRAN ANTONY LOPES NUNES MACHADO
JÚLIA BEATRIZ DIAS SOARES

**A PANDEMIA COMO PRESSUPOSTO FÁTICO PARA INSTITUIÇÃO DOS
EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL**

Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
Centro Universitário UNINOVAFAPI, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Alves da Silva
Paiva

TERESINA

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

S237p Santos, Ana Luiza Lino

A Pandemia como pressuposto fático para instituição dos empréstimos compulsórios no Brasil. Ana Luiza Lino Santos; Lourran Antony Lopes Nunes Machado; Júlia Beatriz Dias Soares. – Teresina: Uninovafapi, 2022.

Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário UNINOVAFAPI, Teresina, 2022.

22. p.; il. 23cm.

Orientador (a): Prof. Dr. Paulo Alves da Silva Paiva. Centro Universitário UNINOVAFAPI, 2022.

1. Empréstimo compulsório. 2. Calamidade Pública. 3. Pandemia. 4. Covid-19. I. Título. II. Machado, Lourran Antony Lopes Nunes. III. Soares, Júlia Beatriz Dias. IV. Paiva, Paulo Alves da Silva.

CDD 341.533 15

Catlogação na publicação
Antonio Luis Fonseca Silva– CRB/1035
Francisco Renato Sampaio da Silva – CRB/1028

ANA LUIZA LINO SANTOS
LOURRAN ANTONY LOPES NUNES MACHADO
JÚLIA BEATRIZ DIAS SOARES

**AS PANDEMIAS COMO PRESSUPOSTOS FÁTICOS PARA
INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL**

Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do
Centro Universitário UNINOVAFAPI, como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito sob orientação do Prof.
Dr. Paulo Alves da Silva Paiva.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Alves da Silva Paiva
Centro Universitário - UNINOVAFAPI

Prof^a. Dra. Gíllian Santana de Carvalho Mendes Centro
Universitário - UNINOVAFAPI

Prof^a. Ma. Cínthia Ayres Holanda
Centro Universitário - UNINOVAFAPI

AGRADECIMENTOS

Agradecemos, preliminarmente, à Deus, que nos deu forças pra continuarmos lutando assim que os nossos caminhos se mostraram sombrios e turbulentos.

Às nossas famílias, o qual foram primordiais para nossa formação nesse curso. Onde nos forneceram todos os apoios, tanto físicos como psicológico, para o término da nossa jornada para ingressarmos na advocacia. Não poderíamos deixar de gratular todos os nossos amigos que nos apoiaram e nos deram forças ao longo dessa jornada no curso de graduação.

Ressaltamos, também, a todos os docentes que nos instruíram de forma fundamental até o fim da nossa caminhada. Com enfoque especial, no orientador deste artigo, o Professor Doutor Paulo Alves da Silva Paiva, que nos direcionou com olhar crítico e essencial na área tributária.

RESUMO

O presente artigo tem como escopo analisar a necessidade de instituir empréstimo compulsório durante o período de calamidade pública que a pandemia da Covid-19 ocasionou no país pátrio. O tema irá basear-se em apresentar os impactos em diversos ramos socialmente relevantes, como a saúde e a economia, que em momentos de crises assolam fortemente a parte financeira do país e, que os instrumentos de rápido acionamento são eficientes para uma solução, de forma paliativa, desses problemas, por isso medidas saneadoras são de valiosa importância quanto mais célere for. O tema é de vital importância, uma vez que a instituição desse tributo, apesar de preencher os requisitos, afetaria de maneira negativa seus contribuintes. A metodologia empregada do presente estudo foi por meio de pesquisas bibliográficas que tem por objetivo analisar, de maneira sintetizada, as distintas opiniões de juristas acerca da temática e sua ênfase em outras medidas mais benéficas para conter uma crise sanitária que assolou diversos países do mundo.

Palavras-chaves: Empréstimo compulsório. Calamidade Pública. Pandemia. COVID-19.

ABSTRACT

This article aims to analyze the need to institute compulsory loan during the period of public calamity that the Covid-19 pandemic caused in the country. The theme will be based on presenting the impacts on various socially relevant branches, such as health and the economy, which in times of crisis strongly devastate the financial part of the country, and that the instruments of rapid activation are efficient for a solution, in palliative way, of these problems, so remedial measures are of valuable importance the faster it is. The subject is of vital importance, since the institution of this tax, despite fulfilling the requirements, would negatively affect its taxpayers. The methodology used in the present study was through bibliographic research that aims to analyze, in a synthesized way, the different opinions of jurists on the subject and their emphasis on other more beneficial measures to contain a health crisis that devastated several countries around the world.

Keywords: Compulsory loan. Public calamity. Pandemic. COVID-19

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta as pandemias como pressupostos fáticos para a instituição dos empréstimos compulsórios no Brasil com enfoque à calamidade pública causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), onde foi atingido mundialmente, principalmente no país pátrio. Diante dessa situação, vê-se necessário a discussão da atual situação perante ao sistema tributário nacional.

Disposto na Carta Magna de 1988, os tributos tomaram a repartição em pentapartite, ou seja, dividindo-se em impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e, com enfoque neste trabalho, os empréstimos compulsórios. Estes tomam-se descritos no artigo 148, entretanto, tomará com evidência, no inciso II, do normativo supremo nacional.

Vendo como um dos requisitos, à calamidade pública para o estabelecimento deste tributo no país, detalhará as pandemias como uma espécie de calamidade, principalmente o vírus SARS-CoV-2, que conforme o Ministério da Saúde, é uma infecção respiratória aguda, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global.

Nesse sentido, objetiva-se analisar os pressupostos fáticos a fim funda-se despesas extraordinárias, além do comportamento da imposição dos empréstimos compulsórios e de que forma o Poder Executivo se condescendeu diante da situação de emergência. Ademais, apontar, ao prisma crítico, a interferência no sistema financeiro brasileiro.

Justifica-se em identificar os impactos em diversos ramos socialmente relevantes, como saúde e economia, em momentos de crises que assolam fortemente a parte financeira do país, e que mecanismos de rápido acionamento são eficientes para uma solução, de forma paliativa, desses problemas, por isso medidas saneadoras são de valiosa importância quanto mais célere for possível.

Por essa linha, o tal estudo sobre o tributo específico irá desenvolver por meio de uma premissa geral e resultar em comprovar, de modo singular, a decorrência dos

pressupostos fáticos em tal situação. O caminho a ser utilizado, a metodologia, do presente estudo, será por meio de pesquisas bibliográficas, uma vez que se busca analisar, de forma sintetizada, as diferentes opiniões de juristas acerca do tema e sua real necessidade.

No primeiro tópico será abordado o conceito da SARS-CoV-2, o qual deu origem a Pandemia e de como o Ministério da Saúde, do Poder Executivo, reconheceu-a como sendo uma calamidade pública, visto que assolou inúmeros países do mundo. Dessa forma, instaurou-se uma crise tanto sanitária como financeira nacionalmente.

Será apresentado no segundo tópico também a modalidade tributária como incremento das receitas públicas em circunstâncias excepcionais, estabelecidas em situações de guerra ou calamidades públicas, como é o caso dos empréstimos compulsórios brasileiros.

Nesse contexto, o desafio da pesquisa encontra-se em analisar se há realmente relevância fática em instituir empréstimos compulsórios durante período de calamidade pública e identificar os regimes jurídicos das pandemias no âmbito internacional e nacional.

2 AS PANDEMIAS E SEU REGIME JURÍDICO NO PLANO NACIONAL E INTERNACIONAL

A OMS possui competência para formulação de normas sanitárias globais, pela invenção de diretrizes e ferramentas procedimentais em cautela e domínio de enfermidades, guias de bons costumes, pela constituição e implantação de normas de fiscalização e aniquilação de mazelas, realização de assessoramento científico às nações, elaboração de análises de questões de perigo, e, ainda, o auxílio às pesquisas da saúde. Dentre essas funções está a competência de declarar o estado de pandemia em âmbito internacional.

Desde a década de 90, houve inúmeras crises financeiras que vem impactando a economia mundial. A distinção entre os colapsos econômicos anteriores e atuais é que as novas instabilidades não se limitam apenas aos seus países de origem, mas afetam todos outros países proporções globais. Entretanto, a pandemia da COVID- 19

possui uma distinção peculiar das anteriores e está em sua origem, pois a atual crise sanitária seria impremeditada e sem vislumbres de advertências de perigos de aumento excessivo dos preços de mercado e de colapsos hospitalares em plena pandemia.

O atual contágio principiou no final de 2019 e se desencadeou em 2020, no mercado de Wuhan, na China. E a partir disso, evoluiu rapidamente para uma conflagração mundial onde foi necessário políticas de reclusões forçadas retificadas pelas nações em seus respectivos territórios, fazendo com que a economia ficasse fragilizada, devido a demandas por produtos e serviços que tiveram uma desvalorização significativa. Nas palavras de Edgar Dias Júnior (2022, pág.16):

“A diferença principal entre a crise ocasionada pela Covid-19 e as dos últimos anos reside em sua origem.

Mesmo que o mundo tenha sofrido riscos pandêmicos antes de 2020, a crise atual foi inesperada e sem sinais antecedentes de riscos (econômicos ou não). A atual crise sanitária começou na China no início de 2020, e a partir dali evoluiu rapidamente para uma crise global, com o fechamento e enclausuramento da população; a demanda por produtos e serviços apresentou quedas significativas.”

Para que uma pandemia seja reconhecida em âmbito nacional, como é o caso do Brasil, a mesma deverá ser autenticada pelo Governo Federal em forma de decreto legislativo. Como o que ocorreu em 20 de março de 2020, com a legalização pelo Congresso Nacional, com o decreto de calamidade pública. Homologando, deste modo, a pandemia da COVID-19 em território nacional.

Segundo os dados da Agência Senado(2020):

“o reconhecimento de calamidade pública permitiu que o governo aumentasse o gasto público e descumprisse a meta fiscal prevista para 2020, quando o Orçamento já admitia déficit fiscal de até R\$ 124,1 bilhões nas contas públicas. Em razão dos gastos com a pandemia, o déficit passou para R\$ 831 bilhões. Com essa liberdade de gasto, o governo ampliou despesas com o programa Bolsa Família, garantiu o repasse de recursos para pagamento do auxílio emergencial (extinto com o fim do decreto) e direcionou valores extras para compra de medicamentos e insumos.”

De acordo com dados do Siga Brasil (2020):

“O decreto de calamidade pública permitiu destinar, até dezembro de 2020, R\$ 513,19 bilhões para gastos como: o auxílio emergencial (R\$ 230,7 bi), o benefício emergencial de manutenção do emprego e renda (R\$ 33,48 bi) e o auxílio financeiro aos estados e municípios (R\$ 63,15 bi) entre outras despesas.”

Conforme o Agência Senado (2020):

“A emenda constitucional 106, de 2020, criou um regime extraordinário fiscal e autorizou o Banco Central a comprar títulos de empresas privadas no mercado secundário (o objetivo seria garantir liquidez ao mercado de capitais). Além disso, permitia processos mais rápidos para compras, obras e contratações de pessoal temporário e serviços.”

Segundo a Agência Senado (2020):

“outras iniciativas que estavam atreladas ao prazo de vigência do estado de calamidade pública estão inseridas na Lei nº 13.979, de 2020. Perderam eficácia os artigos que permitiam que prazos fossem reduzidos pela metade na licitação pela modalidade pregão eletrônico ou presencial, para a compra de material relacionado ao combate à doença.”

Ademais passaram a não possuírem os efeitos processuais que previam que os cidadãos necessitariam cooperar com as leis sanitárias na transmissão imediata de possível contaminação pela doença. A gestão da utilidade de prescrições de remédios sujeitos a receita e a explicação de que o Ministério da Saúde manteria às informações públicas e informadas sobre às ocorrências confirmadas de COVID-19.

A Covid- 19 era e ainda segue sendo um infortúnio sanitário de dimensão mundial, em virtude de sua ligeira propagação e como, fora supra mencionado, relacionado às ações efetuadas conforme às imposições da OMS (Organização Mundial de Saúde), a economia brasileira afligiu-se com uma repercussão bastante considerável, devido à baixa da oferta e procura durante a época de quarentena.

Edgar Dias Júnior afirma que (pág.17, 2022):

A Covid-19 é uma emergência mundial. A crise sanitária infectou mais de 300 milhões de pessoas e provocou pelo menos 5.6 milhões de mortes. A pandemia afetou a vida e o consumo da população, o que culminou em um desbalanceamento da oferta e da demanda na indústria e no comércio. Estudos feitos em nível agregado assumem que o impacto da Covid-19 é

linear para todos os setores da indústria e do comércio.

Segundo Alexandre Vasconcelos de Lima e Elísio de Azevedo Freitas (pág.4,2020):

A queda da atividade econômica impactou diretamente na arrecadação de impostos. Assim, houve uma drástica redução nas receitas dos governos, especialmente nos estados e municípios, onde grande parte dos recursos são oriundos do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços (ISS). Considerando a diminuição das receitas, o ajuste fiscal torna-se ainda mais desafiador.

A retomada do crescimento do país passa necessariamente por uma agenda de reformas, melhorando o ambiente de negócios e fomentando o investimento privado, haja vista a falta de recursos estatais. No âmbito estadual e municipal, o cenário é pior. Alguns já não conseguiam arcar com suas obrigações e o forte impacto nas receitas os obrigou a solicitar apoio da União.

A dificuldade para investimentos já era premente e agora o próprio custeio encontra-se comprometido, razão pela qual a desestatização parece ser um caminho inevitável para entes subnacionais, ao lado de um regime de austeridade. Apesar do cenário adverso, há espaço para um novo pacto federativo com compromisso dos estados em cumprir com a agenda de reformas estruturais no âmbito estadual.

3 A NATUREZA JURÍDICA DOS EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL

Há bastante divergência no âmbito doutrinário sobre a sua natureza jurídica, segundo Hugo Brito Machado (2007, p. 120):

Quando cogitamos da natureza jurídica de alguma coisa estamos querendo saber quais as prescrições jurídicas são aplicáveis. Em outras palavras, estamos querendo saber como o Direito trata essa coisa. O que ela é para o Direito. Qual seu regime jurídico.

Em se tratando da natureza jurídica dos empréstimos compulsórios, a corrente majoritária conceitua o empréstimo compulsório como sendo uma das espécies tributárias. Para Eduardo Sabbag:

O nome da espécie tributária é irrelevante para determinação de sua natureza jurídica, em expressa menção ao art.4º, do CTN; que a finalidade pública aprioristicamente justifica os pressupostos autorizadores e, por fim, a localização conferida pela CF/88, no capítulo que trata do Sistema Tributário nacional.

As teorias que buscam decifrar a natureza jurídica do empréstimo compulsório, normalmente, se debruçam sobre dois eixos: a primeira delas já mencionada, considera, sem reservas, o empréstimo compulsório como sendo um empréstimo

público; a segunda que congrega a maioria dos estudiosos elege tal figura como, verdadeiramente, um tributo com cláusula de restituição (SABBAG, 2013).

Os empréstimos compulsórios são instituídos para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e também no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, assim é o que estabelece tanto a Constituição Federal, em seu artigo 148, quanto no Código Tributário Nacional, artigo 15. Em 1946, a Carta Magna no seu art.4º já estabelecia que era competência da União a sua instituição sendo necessário a previsão legal para isso.

Apesar da previsão constitucional reconhecer o status tributário do empréstimo forçado, houve também evidentes reservas que não estão presentes no trato de outras espécies, a exemplo do rigor formal para sua criação, dado que se exige, preambularmente, o preenchimento dos pressupostos do art. 148, da CF/88, quais sejam, despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública ou de guerra externa atual ou iminente e também em caso de investimento público urgente e de interesse nacional. Além desses, é salutar apontar que só a União detém tal competência e, acaso dela faça uso, necessita de Lei Complementar (CAPARROZ, 2019).

No entanto, nem sempre foi assim, isto porque, sob o prisma histórico, o Brasil já instituiu e arrecadou empréstimos compulsórios, alguns datam de meados da década de 1980, na vigência da Constituição anterior, por ocasião do plano Cruzado. Nessa época, foram criados dois empréstimos forçados por meio do Decreto-Lei n. 2.288/86, sob o argumento de conter o fantasma da hiperinflação e de se absorver temporariamente o excesso de poder aquisitivo das pessoas, um recaiu sobre o consumo de gasolina ou álcool, e o outro sobre a aquisição de automóveis de passeios ou utilitários (CAPARROZ, 2019).

Diante de todos esses aspectos, se faz ainda necessário entender o que de fato seria essa extraordinariedade decorrente de calamidade pública. Para tanto, é importante observar o que diz Roberto Caparroz (2019, p.131):

De se notar que o conceito é extremamente vago e impreciso, pois não há qualquer parâmetro para a definição da intensidade do problema. É indubitado que nos últimos tempos diversas calamidades públicas atingiram o país (enchentes, por exemplo), mas nenhuma delas pareceu motivar o

legislador a exercer a competência tributária e criar um empréstimo compulsório.

O art.148 da Constituição Federal prevê três hipóteses para a instituição de empréstimos compulsórios, a calamidade pública (inciso I), a guerra externa ou sua iminência (inciso I); ou o investimento público relevante (inciso II).

O inciso I do art. 148 trata de uma hipótese constitucional cabível para instituição de empréstimos compulsórios para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidades públicas. Nas palavras de Luciano Amaro (2006, p.78), são um ingresso temporário de recursos nos cofres públicos, pois a arrecadação gera ao Estado o ônus de devolvê-los, posteriormente, ao contribuinte.

De acordo com CARTA MAGNA(1988):

“A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, 23 “b”. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. “

Segundo Alexandre Mazza, no livro Manual de Direito Tributário, é dito que:

Tais circunstâncias não representam fato gerador dos empréstimos compulsórios, mas as hipóteses constitucionais que autorizam sua instituição. O fato gerador dos empréstimos compulsórios não está definido na Constituição Federal, devendo ser fixado pela lei complementar de criação do tributo.

Ainda nas palavras de Mazza, a instituição desse tributo quanto à ocorrência de calamidade pública:

Trata-se de uma situação emergencial transitória provocada pela ação humana ou evento da natureza e cujo enfrentamento exija uma captação extraordinária de recursos pelo Poder Público junto à iniciativa privada. Exemplos: acidente aéreo de grandes proporções, furacão, terremoto, tsunami, enchente, desmoronamento etc.

O doutrinador Irapuã Beltrão (2014, p. 54) traz as seguintes acepções:

“despesas extraordinárias são aquelas que não tem previsão orçamentaria específica para o seu custeio porque surgiram de forma extraordinária. Já calamidade pública uma anormalidade abrupta e imprevisível como aquela decorrente de enchentes, comoções internas etc. “

Além disso, Mazza afirma que mesmo sendo competência exclusiva da União a instituição desses empréstimos compulsórios:

(...) a calamidade pública não precisa ser de proporção nacional, podendo ter seu alcance restrito ao âmbito territorial até mesmo de um único Município. Seria o caso, por exemplo, do empréstimo compulsório criado pela União para socorrer as vítimas de enchente em determinada cidade de Santa Catarina.

Para Eduardo Sabbag (2013, p. 486):

“Exigência do empréstimo compulsório não pode se perdurar no tempo, devendo ser exigido enquanto estiver presente o pressuposto fático, de índole constitucional. Do contrário, novas leis poderiam ser editadas, procrastinando ad aeternum a devolução do tributo.”

Em virtude de a instituição desse tributo decorrer de situações excepcionais, não há aqui a necessidade de observância do princípio da anterioridade anual e nonagesimal, tornando-se assim possível a sua cobrança de imediato (art. 150, § 1º, da CF). Dessa forma, o tributo pode vir a ser cobrado no dia seguinte ao da publicação da lei complementar que o instituiu.

No que se refere ao regime jurídico tributário, o qual classifica-se como um conjunto de regras e princípios basilares do direito tributário que regula a questão dos tributos, mas também vincula o Estado e contribuinte, resguardando a segurança jurídica e levando à relação tributária equilíbrio perante possíveis arbítrios (SABBAG, 2013).

Consoante o Yoshiaki Ichihara, exemplifica bem a ideia do princípio da legalidade presente nos artigos. 5º, II da Constituição Federal e 150, I, e por vários precedentes infralegais, como o Código Tributário Nacional, “o princípio da legalidade não se traduz apenas na vedação de contribuição sem regra, mas, sobretudo, estabelece uma seguridade jurídica e social” (2006, p. 62).

Fica evidente, portanto, a ênfase do empréstimo compulsório no sistema tributário nacional, através de mecanismos que evidencie sua urgência perante o caso apresentado no rol constitucional, que no caso, a calamidade pública apresentado a seguir como pressuposto fático para sua instituição.

4 A PANDEMIA DO COVID-19 COMO PRESSUPOSTO FÁTICO PARA INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO

Em que pese o Governo brasileiro não instituído empréstimo compulsório para fazer frente às despesas necessárias em razão da COVID-19, pelo que até aqui já foi analisado, resta demonstrada a possibilidade jurídica de tê-los instituído.

Na verdade, houve razões para que se utilizasse outras formas de financiamento das despesas decorrentes dessa moléstia, visto que, durante o período mais dramático da pandemia, as pessoas ficaram em isolamento social, com perda de suas rendas. Obvio que aumentar a carga tributária em momentos assim seria um contrassenso e de discutível eficiência arrendatária. Por isso, optou-se, no mundo inteiro por utilizar outras fontes de custeio para as despesas extraordinárias de combate aos efeitos da pandemia.

Houve uma lentidão na arrecadação de impostos, cujos pagamentos foram postergados por meses, em virtude da COVID-19. De acordo com os dados do site Agência Câmara de Notícias (2020):

“O Projeto de Lei Complementar (PLP) 184/20 institui moratória para os débitos tributários apurados na forma do Simples Nacional entre 1º de abril e 30 de setembro do ano de 2020. Além de tributos federais, inclui ainda os débitos com ICMS (estadual) e ISS (municipal). De acordo com o deputado André de Paula, PSD-PE, essa moratória “visa a regularização de dívidas tributárias das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais para que possam atravessar a crise causada pela pandemia de Covid-19”.

A partir disso, o deputado André de Paula elucida também que é possível entender que “o objetivo é viabilizar a retomada das atividades econômicas no pós-pandemia, com a geração de renda e empregos e, por conseguinte, na arrecadação de tributos. Agora é o momento de dar oxigênio às empresas e às pessoas físicas.”

Esse adiamento do pagamento de tributos ocorridos no Brasil, por decisões as quais baseiam-se pela Portaria 12/2012, não foi um ato exclusivo do País. De acordo com pesquisas feitas pelo Núcleo de Tributação do Insper, segundo qual medidas de adiamento de tributos passaram a serem exercidos por 36 países em todo o globo a cargo da praga do coronavírus. Além dessa prorrogação, sucederam-se também a

diminuição do gravame tributário, protelação de responsabilidade secundária, decrescimento de requisitos dilatórios, restituição de tributos entre outros.

Dentre as citadas, a medida mais utilizada foi a postergação do pagamento. O Governo Brasileiro adotou medidas ainda em março de 2020, o qual o Ministério da Economia deu autorização para que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional suspende-se atos de cobrança e facilitasse a renegociação de dívidas. Em abril aumentou o prazo para pagamento de tributos federais de março e abril em dois meses e também prorrogação do prazo para envio da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF). Além disso, fortaleceu também para a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) e Funrural.

Durante o período pandêmico, algumas decisões do poder judiciário facilitaram que o pagamento feito pelo contribuinte fosse adiado fazendo com que ambas partes não se prejudicarem. Segundo dados do Agência Brasil:

Para reduzir o prejuízo, o governo adiou e até suspendeu diversos pagamentos esse período. Tributos e obrigações, como o recolhimento das contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ficarão para depois. Em alguns casos, também é possível renegociar. Graças a resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), os principais bancos estão negociando a prorrogação de dívidas. Os agricultores e pecuaristas também poderão pedir o adiamento de parcelas do crédito rural. A Agência Nacional de Saúde (ANS) fechou um acordo para que os planos não interrompam o atendimento a pacientes inadimplentes até o fim de junho.

A Agência Senado, afirma ainda que:

Além do governo federal, diversos estados estão tomando ações para adiar o pagamento de tributos locais e proibir o corte de água, luz e gás de consumidores inadimplentes. No entanto, consumidores de baixa renda ficarão isentos de contas de luz por 90 dias em todo o país. Em alguns casos, a Justiça tentou agir. No início de abril, liminares da 12ª Vara Cível Federal em São Paulo proibiram o corte de serviços de telefonia de clientes com contas em atraso, mas a decisão foi revertida dias depois.

Segundo a Agência Câmara de Notícias:

Desde a eclosão da pandemia, acumularam-se decisões a favor do contribuinte na Justiça Federal paulista e também nas varas da Fazenda, em referência a tributos estaduais, o presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo derrubou de uma só vez seis liminares nesse sentido, com o entendimento de que a concessão de moratória tributária em meio à

pandemia do coronavírus tem potencial de risco à ordem administrativa, comprometendo inclusive as ações de enfrentamento à doença.

Ainda em São Paulo, a juíza Alexandra Fuchs de Araújo, da 6ª Vara da Fazenda Pública, concedeu liminar para determinar a suspensão da exigibilidade de crédito tributário de uma microempresa, além da prorrogação dos vencimentos dos tributos e parcelamentos estaduais vencidos desde 1º de março até 1º de maio de 2020.

A União, no que tange o cenário da pandemia da covid-19, não demonstrou interesse em instituir empréstimo compulsório mesmo tendo como um dos requisitos autorizadores: o decreto de calamidade pública de março de 2020. Porque o empréstimo compulsório em plano concreto, comparando com outros tributos, possui uma inviabilidade a sua restituição deverá ser feita em dinheiro e com juros.

Roberto Caparroz afirma que:

A figura do empréstimo compulsório no Brasil é marcada por debates que vão desde a negativa de sua natureza jurídica, até sua inviabilidade no plano concreto, se comparado a outros tributos, vez que a restituibilidade, como já se posicionou a Suprema Corte no RE 175.385/CE, deverá ser feita em dinheiro e com juros, o que praticamente explica o desinteresse da União para instituí-lo a qualquer pretexto atualmente.

Ele continua explicando que:

É de se dizer que tal espécie tributária tendo em vista sua frágil regulamentação desde seu ingresso no sistema tributário brasileiro com a Constituição de 1946, tornou-se uma brecha visível para captação de recursos e, não estando, inicialmente, amparada pelo regime jurídico tributário, os contribuintes acabavam frente à inadimplência da União, quando buscavam a restituição dos valores arrecadados.

Também segundo Hugo de Brito Machado, diferentemente dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria, que têm no seu “fato gerador” o principal elemento diferenciador, os empréstimos compulsórios – que apenas a União tem competência para instituir (CF/88, art. 148) – caracterizam-se por serem restituíveis. Embora qualquer tributo deva ser restituído, caso indevidamente pago, diz-se que o empréstimo compulsório se caracteriza por ser restituível porque ele é pago, mesmo quando isso se dá devidamente, para ser posteriormente restituído.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal adota a teoria pentapartite que classifica as espécies tributárias em 5 espécies: taxas, impostos, contribuições de melhorias, contribuições sociais e empréstimo compulsório. Portanto, a natureza jurídica do empréstimo compulsório é de tributo.

A Organização Mundial de Saúde possui competência para formulação de normas sanitárias internacionais, pela produção de guias e materiais técnicos em prevenção e controle de doenças, manuais de boas práticas, entre outras. Dentre essas funções está a de declarar estado de pandemia em nível internacional.

A pandemia, como um dos pressupostos fáticos para instituir empréstimo compulsório, nada mais é do que uma disseminação mundial de uma nova doença e esse termo passa a ser usado quando uma epidemia se espalha por determinada região e passa a ser transmitida de pessoa para pessoa. Para se declarar o status de pandemia, no território brasileiro, foi necessário o decreto legislativo de 20 de março de 2020.

Com a proliferação do covid-19 no Brasil, foi aprovado em 20 de março de 2020 o pedido de reconhecimento de calamidade pública, pelo Congresso Nacional, enviado pelo Governo Federal previsto para durar até 31 de dezembro (DL nº6). O reconhecimento dessa circunstância permite que o Poder executivo gaste mais do que o previsto e desobedeça às metas fiscais para custear ações de combate à pandemia, além de estabelecer uma permissão fática para a instauração do empréstimo compulsório.

Como dito, este tributo visa atender as despesas extraordinárias decorrentes da calamidade pública. Então, como já havia sido instaurado uma crise fiscal no Brasil, mesmo antes da pandemia, os recursos ordinários certamente ficarão escassos e, assim, possibilitaria a instituição do empréstimo compulsório.

A constatação de calamidade pública em decorrência da pandemia autorizou que o governo ampliasse as despesas públicas e inamdiplisse desígnio fiscal previsto para 2020. E permitia também a instauração do empréstimo compulsório, porém não

seria interessante pra União, pois de acordo com o STF no julgamento do RE 175.385/CE teria que haver a restituição feita em dinheiro e com juros aos constituintes afetados.

A pandemia da covid-19, seria uma típica justificativa para a instituição de um empréstimo compulsório, pois serviria para “atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública” como dispõe o artigo 148, inciso II da Constituição Federal. Diante disso, surge uma importante questão: a pandemia como pressuposto fático para a instituição de empréstimos compulsórios no Brasil.

Devido ao caráter urgente e relevante do cenário que o Brasil se encontrava em razão da pandemia da COVID-19, surgiram discussões acerca da criação de empréstimo compulsório no país para enrijecer os cofres públicos, com o objetivo de solucionar ou contornar a situação.

A legislação tributária é precisa quanto aos limites para o uso desse mecanismo alternativo, tão logo, diversos advogados tributaristas defendem a instituição desse tributo como um meio viável de proteção dos contribuintes contra abusos tributários do Estado, oferecendo assim uma maior segurança em situações inesperadas exemplificando a calamidade pública do Coronavírus.

Outra questão importante sobre a não instituição desse tributo em 2020, seria o fato de haver outras medidas mais benéficas tanto para o Fisco quanto para o contribuinte. Tendo em vista que ao longo desse período pandêmico houve um declínio na economia do Brasil em razão de que uma das medidas sanitárias para se evitar a proliferação desse vírus, seria o isolamento, ou seja, uma boa parte da população teve sua renda diminuída, empresas demitindo uma maioria significativa do seu quadro de funcionários. Esse fato ocasionou um crescente número de pessoas desempregadas tornando-se assim inviável a instituição de impostos que agravaria ainda mais essa crise sanitária.

REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Aripuã. **Curso de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo; Atlas, 2014

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF :Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>. Acesso em: 18 out.2022.

BRASIL. **Lei Nº 5.172, de 25 de Outubro De 1966**.Brasília,1966, Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.html/ . Acesso em: 20 out. 2022.

CAPARROZ, Roberto. **Direito Tributário Esquematizado**. 13. ed. São Paulo; Saraiva, 2019.

JUNIOR, Edgar Dias. **Crise financeira e sanitária da Covid-19: análise de impacto financeiro nas indústrias brasileiras**. 2022. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:

[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32061/Disserta%
7%c3%a3o%20Edgar%20Dias%20Jr.pdf?sequence=1&isAllowed=y/](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32061/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Edgar%20Dias%20Jr.pdf?sequence=1&isAllowed=y/). Acesso em: 28 de out. de 2022.

ICHIHARA, Ioshiaki. **Direito Tributário**. 15.ed. São Paulo; Atlas, 2006.

Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN9786559772261. Disponível em:<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772261/>. Acesso em: 27 out. 2022.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **Manuel de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo; Saraiva, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MÁXIMO, Wellton. **Confira pagamentos e tributos adiados ou suspensos durante pandemia**. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/confira-pagamentos-etributos-adiados-ou-suspensos-durante-pandemia/>. Acesso em: 29 de out. de 2022.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHOUERI, Luis E. **Direito Tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. Ebook. ISBN 9786555592696. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592696/>. Acesso em: 27 out. 2022.

VASCONCELOS DE LIMA, ALEXANDRE; AZEVEDO FREITAS, ELÍSIO. **A Pandemia e os Impactos na Economia Brasileira**. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/download/4773/1873/>. Acesso em: 28 de out. de 2022.

NOTÍCIAS, Agência Câmara. **Proposta institui moratória de débitos no Simples Nacional devido à pandemia**. Disponível em: <http://sincomavialerta.org.br/> . Acesso em: 28 de out. de 2022.

DECLARAÇÃO DE REVISÃO ORTOGRÁFICA

Eu, Alessandra Verçosa Melo de Cerqueira, graduada em Letras Português pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI), declaro para o Centro Universitário UNINOVAFAPÍ que revisei o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito Intitulado A PANDEMIA COMO PRESSUPOSTO FÁTICO PARA INSTITUIÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL, dos alunos ANA LUIZA LINO SANTOS, LOURRAN ANTONY LOPES NUNES MACHADO E JÚLIA BEATRIZ DIAS SOARES.

Declaro ainda que o presente trabalho encontra-se de acordo com as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Teresina, 31 de 10 de 2022.

Alessandra Verçosa Melo de Cerqueira

Nome completo e Registro do Conselho Letras ou Português/ ou
CPF/RG

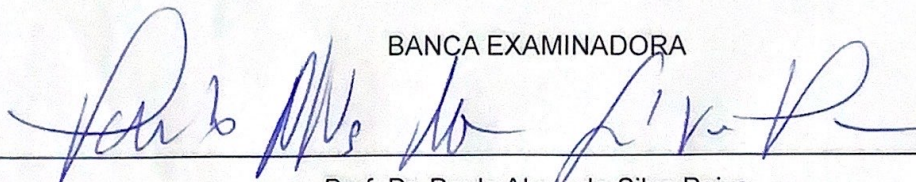
ANA LUIZA LINO SANTOS
LOURRAN ANTONY LOPES NUNES MACHADO
JÚLIA BEATRIZ DIAS SOARES

**A PANDEMIA COMO PRESSUPOSTO FÁTICO PARA INSTITUIÇÃO DOS
EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS NO BRASIL**

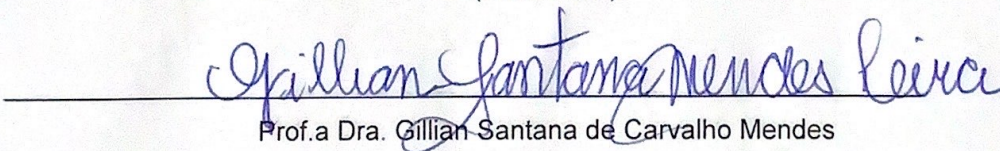
Artigo de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Banca Examinadora do Centro
Universitário UNINOVAFAPI, como requisito parcial
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data de Aprovação: 08/ 11/ 2022.

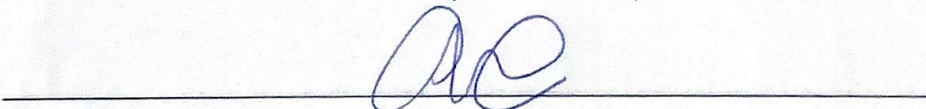
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo Alves da Silva Paiva
Centro Universitário - UNINOVAFAPI
(Orientador)



Prof.a Dra. Gillian Santana de Carvalho Mendes
Centro Universitário - UNINOVAFAPI
(1º Examinador)



Prof.a Ma. Cinthia Ayres Holanda
Centro Universitário – UNINOVAFAPI
(2º Examinador)



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

O(A) REITOR(A) DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ, no uso de suas atribuições e tendo em vista a conclusão do Curso LICENCIATURA PLENA EM LETRAS/PORTUGUÊS no Campus/Núcleo "CLÓVIS MOURA" em TERESINA - PI, em 17 de Julho de 2018, confere o título de LICENCIADA EM LETRAS/PORTUGUÊS a

ALESSANDRA VERÇOSA MELO DE CERQUEIRA

nascido(a) a 13 de Janeiro de 1995, nacionalidade Brasileira, naturalidade TERESINA - PIAUÍ, cédula de identidade 3387802 SSP PI e outorga-lhe o presente Diploma a fim de que possa gozar de todos os direitos e prerrogativas legais.

Teresina, 21 de Agosto de 2018.

PRO-REITOR(A) DE ENSINO DE GRADUAÇÃO

Roberto Antunes Pereira Junior

DIPLOMADO(A)

Alessandra Verçosa Melo de Cerqueira

REITOR(A)

Roberto Antunes Pereira



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

DIVISÃO DE CONTROLE ACADÊMICO E DIPLOMAÇÃO

DIPLOMA REGISTRADO NA FORMA DO PARÁGRAFO 1º DO
ARTIGO 48 DA LEI. 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996.

REGISTRO Nº 534 LIVRO Nº 80
FOLHA Nº 267 REGISTRO ACADÊMICO 1054333

DATA DE REGISTRO 21/8/2018
Mara Nóbria Alves Lima Pereira

ENCARREGADO(A) DOS REGISTROS

Maria das Neves de Melo Gomes Brito

MARIA DAS NEVES DE MELO GOMES BRITO

CHEFE DA DIVISÃO DE CONTROLE ACADÊMICO E DIPLOMAÇÃO

Maria Adélia Costa Leal

MARIA ADÉLIA COSTA LEAL

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ACADÊMICOS

RECONHECIMENTO DO CURSO

CURSO DE LICENCIATURA PLENA EM
LETRAS/PORTUGUÊS. RECONHECIDO PELO DECRETO ESTADUAL Nº
16.404 DE 28 DE JANEIRO DE 2016 E PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL
DO ESTADO DE 29 DE JANEIRO DE 2016.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ

DECLARA-SE PARA OS NECESSÁRIOS FINS QUE O(A)
PORTADOR(A) DO PRESENTE DIPLOMA ESTÁ LICENCIADO(A) EM
LETRAS, COM HABILITAÇÃO EM LÍNGUA PORTUGUESA E
LITERATURAS DE LÍNGUA PORTUGUESA.